

Université Panthéon-Assas

école doctorale de droit public Georges Vedel

Thèse de doctorat en droit

soutenue le 22 juin 2012

Le fédéralisme financier au Mexique



Université Panthéon-Assas

Auteur CRUZ MARTINEZ Enrique

Sous la direction du Professeur JEAN-CLAUDE MARTINEZ

Membres du jury :

Professeur d'université (U. de Nice) Rapporteur FRANÇOIS WAGNER

Professeur émérite (U. de Strasbourg) Rapporteur JACQUES GROSCLAUDE

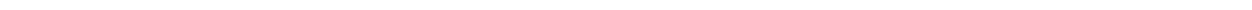
Maître de Conférences (Université Paris II) XAVIER BADIN

Maître de Conférences (Université de Rouen) RAMU DE BELLESCIZE

Professeur-Chercheur(U.Nationale UNAM-Mexique)FRANCISCO TORTOLERO

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.



Remerciements

La réalisation de ce travail de recherche n'est pas uniquement le résultat d'un effort personnel, il a été possible grâce au soutien et l'encouragement de plusieurs personnes :

-Je tiens à remercier mon directeur de recherche, M. le Professeur Jean-Claude MARTINEZ pour son soutien tout au long de ma recherche et pour son intérêt d'analyser et pousser l'étude du système fédéral mexicain dans des nouvelles directions.

-Je remercie ma famille d'être à mon côté dans les moments difficiles qu'une expérience à l'étranger et de cette nature pose.

A ma mère Teresa MARTINEZ et mon père Mario CRUZ qui m'ont donné les valeurs nécessaires pour affronter l'adversité du quotidien.

A ma sœur Patricia et mon frère Mario qui sont aussi mes amis inconditionnels, toujours prêts à m'aider.

- A mes ami(e)s pour son soutien moral.

Résumé

Le fédéralisme financier au Mexique

L'étude des institutions financières fédérales ont la plus part du temps, été l'objet de travaux de recherche portant sur des pays développés et plus particulièrement sur le système américain. Cependant, l'adoption et l'évolution du système fédéral par d'autres pays comme le Mexique, reste encore très peu connues.

Ces dernières années, le système fédéral mexicain a suscité de nombreuses critiques de la part des gouvernements locaux, lesquels dénoncent un haut niveau de centralisation du pouvoir fiscal de la fédération. Ils plaident pour une reconfiguration du système où aurait lieu un véritable partage du pouvoir fiscal entre les trois niveaux gouvernementaux à savoir ; la fédération, les Etats fédérés et les municipalités.

Néanmoins, des réformes ont été mises en place pour augmenter la décentralisation des ressources financières mais pas de la dévolution du pouvoir d'imposition. Un processus de centralisation gouvernemental qui semble s'installer progressivement depuis l'adoption du modèle fédéral, exige ainsi une reconsidération de son évolution.

Le fédéralisme financier au Mexique est une thèse qui analyse non seulement la structure financière du pays, mais qui cherche aussi des réponses afin de comprendre *quelles* sont les causes et *comment* le système fédéral est devenu un fédéralisme centralisé. Quels sont les outils juridiques qui ont permis le fonctionnement de ce système fédéral en neutralisant l'autonomie locale et la concurrence entre les autorités gouvernementales?

Pourquoi est t-il difficile de changer de direction ou de concevoir une réforme de grande ampleur qui pourrait rénover les relations intergouvernementales?

Les réponses à de tels questionnements nous amènent à une conception plus large et plus vaste que l'analyse juridique de la structure fédérale ne suffirait pas à expliquer même si celle-ci constitue la base légitime d'une telle organisation politique.

En effet il existe toute une organisation de relations formelles et informelles nées des relations du pouvoir qui mènent à un fonctionnement conflictuel, aggravé par une hétérogénéité régionale.

Sous cette perspective, l'organisation institutionnelle de l'Etat est le résultat de plusieurs facteurs où les intérêts de groupes du pouvoir est indissociable à la pratique centralisée du fédéralisme, suivi d'une répétition de crises économiques et une tendance à contrôler depuis le centre la gestion publique nationale.

Toutefois, dévoiler le fonctionnement de ce système fédéral n'est pas simple dû à la multiplicité des facteurs qui interagissent dans sa conception. L'intérêt de notre recherche est justement d'interpréter le fonctionnement conflictuel du fédéralisme financier mexicain.

Descripteurs :

Autonomie	Gestion publique
Centralisation	Partis Politiques
Compétences	Relations intergouvernementales
Conflits	Souveraineté
Controverses	Fonds de transferts
Décentralisation	Pouvoir
Dépendance financière	

Abstract
Financial federalism in Mexico

Over the past few years, the Mexican federal system has borne the brunt of numerous criticisms from local government which denounces a high level of centralised fiscal power in the Federation. They advocate a restructuring of the system where a genuine sharing of fiscal power would be instituted between the three levels of government, those being: the Federal Government, the State Government and the Municipalities.

Although some reforms have been implemented to increase the decentralisation of financial resources, this has not been the case with taxation power. The process of governmental centralisation, which seems to have progressively taken hold since the adoption of the federal model, demands a reconsideration of its evolution.

Financial federalism in Mexico is a thesis which not only analyses the financial structure of the country, but also seeks answers to better understand *how* the federal system became a centralised federalism and *what* the causes are. *Why* is it difficult to change direction or to conceive of a large-scale reform which could reform intergovernmental relations?

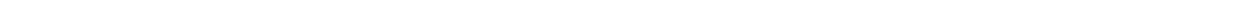
The responses to such questioning will lead us to a broader conception of the subject where a legal analysis of the federal structure alone will not suffice to explain it, even if this does constitute the legitimate basis of such a political organisation.

Indeed, a structure of formal and informal relations exists (power relations) which leads to a conflictual functioning of the system, exacerbated by regional heterogeneousness. From this perspective, the institutional organisation of the State is the result of several factors where the interests of power groups are an integral part of the centralised practice of federalism, followed by a series of economic crises and a tendency to control the management of public affairs from the centre of government.

However, uncovering the functioning of this federal system is not simple due to the multitude of factors interacting in its construct. The interest of our research is to interpret the conflictual functioning of financial federalism in Mexico.

Keywords :

Autonomy
Centralisation
Competence
Controversy
Decentralisation
Financial dependency
Intergovernmental relations
Public Management
Political parties
Power
Sovereignty
Intergovernmental transfers



Principales abréviations

ASF- Bureau du Contrôle Budgétaire fédéral, *Auditoria Superior de la Federacion*.

CF. Code Fiscal

CNF- Réunion Nationale Fiscale, *Convencion Nacional Fiscal*.

CSJ-Cour Suprême de Justice, *Suprema Corte de Justicia de la Nacion*.

JO- Journal Officiel de la fédération, *Diario Oficial de la Federación*.

LCF- Loi de Coordination Fiscale, *Ley de Coordinacion fiscal*

LFB- Loi Fédéral du Budget et Responsabilité Financière, *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*.

PE- Politique économique.

PF- Politique Fiscale.

PND-Plan National de Développement, *Plan Nacional de Desarrollo*.

SNCF- Système National de Coordination Fiscal, *Sistema Nacional de Coordinacion Fiscal*.

SNPD- Système National de Planification Démocratique, *Sistema Nacional de Planeacion Democratica*.

Les fonds de transferts conditionnés

FAEB- Fond de compensation dans l'éducation élémentaire.

FAETA- Fond de compensation de l'éducation technologique et des adultes.

FAFEF- Fond de compensation et de renforcement des Entités fédératives.

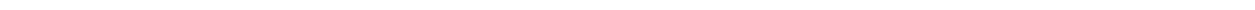
FAIS- Fond de compensation d'infrastructure sociale.

FAM- Fond de compensation multiple pour l'assistance sociale et l'infrastructure éducative.

FORTAMUNDF- Fond de compensation et renforcement de municipalités, des démarcations territoriales et le District fédéral.

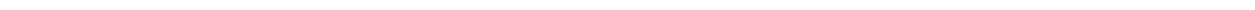
FASP- Fond de compensation de Sécurité publique des Etats et du District fédéral.

FASSA- Fond de compensation des services de santé.



Sommaire

INTRODUCTION	14
PREMIERE PARTIE L'ORGANISATION INSTABLE DU FEDERALISME FINANCIER	90
Titre I : Les facteurs d'instabilité	92
TITRE II : L'observation de l'instabilité.....	246
DEUXIEME PARTIE.....	328
LE FONCTIONNEMENT CONFLICTUEL DU FEDERALISME FINANCIER ...	328
Titre I : Les acteurs du conflit	330
TITRE II : Les terrains du conflit	440



INTRODUCTION

Qu'il soit fédéral ou unitaire, l'Etat a le pouvoir de dépenser et surtout de prélever. Ce pouvoir budgétaire et ce pouvoir fiscal constituent son pouvoir financier. Mais partout dans le monde, de la France à la République Démocratique du Congo ou de l'Australie au Mexique, les constitutions attribuent aussi le pouvoir financier à d'autres personnes au sein de l'Etat.

C'est bien sûr le cas dans les Etats fédéraux où le pouvoir fiscal se partage avec les provinces en Argentine, les Etats fédérés au Brésil ou les Cantons en Suisse. C'est le cas encore dans les Etats fortement régionalisés comme l'Espagne, dont l'article 133 alinéa 2 de la constitution prévoit que les Communautés autonomes et les collectivités locales aient le pouvoir fiscal¹. Mais c'est aussi le cas dans le pays symbole de l'Etat Unitaire : la France.

Depuis les lois Raffarin de 2003 et 2004², les collectivités territoriales y bénéficient en effet d'une autonomie financière³.

Dans tous ces cas, il y a un partage vertical des ressources entre deux niveaux : le central et le local. Ce partage suscite des problèmes techniques juridiques, économiques et politiques que l'on retrouve partout. En Belgique⁴ avec la Flandre, en Espagne avec la Catalogne ou même en France avec les tensions financières permanentes entre l'Etat central et les collectivités territoriales, partout se posent les mêmes problèmes de concours financiers, de subventions, de partage de ressources et de charges, de compensation, de péréquation ou de coordination de politiques budgétaires. Autant dire

¹ L'article 157 § 1 de la Constitution de l'Espagne établit aussi, que les ressources des Communautés autonomes seront constituées par : les impôts cédés totalement ou partiellement par l'Etat ; les surtaxes sur les impôts de l'Etat et autres participations aux recettes de celui-ci ; leurs propres impôts, taxes et contributions spéciales ; les transferts de fonds de compensation inter territorial et autres assignations à la charge des budgets généraux de l'Etat.

² LABIE François, *Les enjeux de la réforme. Finances locales et autonomie financière*, in *Décentralisation, Etat et territoires*, Cahiers Français, no 318, janvier-février, 2004, pp. 80-85.

³ ALBERT Jean Lux et SAIDJ Luc, *Finances Publiques*, DALLOZ, 6^e, 2009, pp. 38-43. Voir également, ADAM François et FERRAND Olivier, *Finances Publiques*, DALLOZ, 2^e, 2007, pp. 244-255.

⁴ BOYER Jean-Claude, *La Fédéralisation. La Fixation de la Frontière Linguistique. Belgique: l'État fédéral, une étape?*, France, Num. 795, 26 décembre 1997, pp. 27-47. On peut également consulter BAYENET Benoît, FERON Martine, GILBER Valérie, et al, *Le fédéralisme budgétaire, mode d'emploi*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

que ces problèmes de relations financières du centre et de la périphérie sont universels. C'est même une double universalité : celle des concepts et celle des institutions.

L'analyse institutionnelle que nous pouvons réaliser dans une époque récente, nous démontre que des différences sur l'utilisation des outils juridiques ou financiers dans les diverses formes d'Etat n'est pas évidente dans la pratique. Cela nous amène à une universalité conceptuelle du problème (Chapitre I) et à une universalité institutionnelle du problème (Chapitre II).

CHAPITRE I- L'universalité conceptuelle du problème

L'universalité conceptuelle du problème se trouve en relation avec l'identité des problématiques que les diverses formes d'Etat confrontent dans le financement de l'Etat. C'est-à-dire que dans des pays comme la France, l'Italie, la Grèce ou le Mexique les problèmes sont permanents. Ces problèmes ne se caractérisent pas uniquement par la pérennité mais aussi par l'identité des relations entre le centre et la périphérie. C'est une identité de problèmes et de choix qui se retrouve partout sur la planète, puisqu'il faut savoir *qui fait quoi* et *comment* se financent les compétences attribuées aux acteurs gouvernementaux de l'Etat⁵.

Comme il y a chez Kelsen une pyramide des normes, il y a dans tout pays une pyramide des compétences ainsi qu'une pyramide de financement des compétences et c'est bien là le domaine qui nous intéresse : la relation entre les différents niveaux de cette pyramide et éventuellement les secrets, les mystères qui s'y cachent. C'est bien dire que le problème des relations financières entre les différents niveaux de gouvernement et ses compétences dans les différents Etats de la planète est un problème universel. Ce qui entraîne, comme les comparatistes nous l'apprennent avec la thèse de la fonctionnalité⁶, une identité des solutions ou de réponses à ces questions⁷.

⁵ MARTINEZ Jean Claude et DI MALTA Pierre, *Droit Budgétaire*, Edit. Litec, 3eme, Paris, 1999. Préface.

⁶ DELYIANNI DIMITRAKOU Christina, *Les mutations philosophiques du droit comparé*, in BLANC JAUVAN Xavier, *De tous les horizons*, Edit. Sociétés de législation comparée, Paris, 2005, p. 51. Cf., CABALLERO GUZMAN Norma, *Les Codes des impôts en droit comparé. Contribution à une théorie de la codification fiscale*, Editions l'Harmattan, Logiques Juridiques, Paris, 2011.

⁷ Les réalités historiques des pays nous démontrent un aménagement territorial similaire. Les périodes de décentralisation administrative et de décentralisation politique sont le résultat des événements socio politiques similaires dans les pays unitaires ou fédéraux. Cf., BREWER CARIAS Allan, *Etudes de Droit Public Comparé*, Académie Internationale de Droit Comparé, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 352- 361.

Cette identité de solutions a permis l'adoption des institutions juridiques comme la décentralisation ou l'approvisionnement des transferts pour donner des réponses aux problèmes d'organisation financière. Par conséquent, celles-ci seront mises en place, réformées et remplacées consécutivement par les décideurs du monde entier.

Justement cette identité de réponses est produite par la relation des facteurs politiques et économiques, provoquant des tensions entre le centre et la périphérie dans tous les modèles d'Etat ; alors qu'il s'agit d'une universalité de problèmes nous trouvons que ceux-ci se développent parallèlement. En Amérique latine l'utilisation de la décentralisation est arrivée quasiment de façon parallèle à tous les pays, donc le problème du financement de nouvelles fonctions au niveau local s'est posé. Ceci est également la confirmation d'une instabilité organisationnelle, dont la mutation des institutions juridiques est devenue nécessaire. La propre transformation des nations démontre que le problème des relations financières entre ses composants gouvernementaux ne disparaît pas, même avec des réformes d'organisation de compétences. L'engagement de réformes sur la restructuration de l'Etat par la décentralisation ou le contrôle financier par la performance budgétaire ne sont que des exemples de solutions apportées à des problèmes d'instabilité similaires.

En effet, nous sommes dans un monde de grands bouleversements caractérisé par des périodes de développement économique où les sociétés deviennent riches mais aussi par des périodes de décroissance au cours desquelles les inégalités territoriales s'accroissent. Nous passons de cette instabilité de nature économique à une instabilité de nature juridique, où la performance institutionnelle des nations est mise en question de manière universelle dans toutes les formes d'Etat⁸. D'autres problématiques sociales seront identifiées dans cette période d'instabilité économique universelle. L'Espagne ou la Belgique sont passés d'un modèle unitaire à un modèle régional ou fédéral et les Etats fédéraux par essence décentralisés, deviennent plus centralisés.

Pour trouver des réponses ou des solutions à ces questions d'instabilité dans les systèmes politiques et juridiques il est nécessaire d'identifier l'origine du problème (section 1) et l'ampleur de ce problème (section 2).

⁸ Nous pensons ici à l'aspect de la déréglementation que les pays utilisent pour attirer les investissements internationaux. C'est-à-dire que cette déréglementation ne serait possible que par le contrôle et les compétences larges d'un gouvernement central ou fédéral et de compétences réduites des gouvernements locaux. Dans ce cas, la performance des Etats dépend de l'adaptation de la structure juridique aux conditions de développement global.

Section 1 : L'origine du problème

L'origine du problème des relations financières consiste à déterminer quel type de compétences il est le plus convenable d'exécuter entre les composants gouvernementaux de l'Etat, dans les trois modèles d'Etat : Unitaire, Régional et fédéral. Ceci consiste à choisir les moyens et les fonctions entre le centre et la périphérie. Cette situation sous la perspective politique et économique correspond à un problème d'organisation de l'espace territorial, mais aussi à un problème de contrôle de cet espace.

Ces dernières années nous avons constaté une évolution et une généralisation des pratiques scientifiques dans quasiment tous les domaines de la connaissance humaine au niveau mondial. De même les institutions du droit se généralisent aussi partout. Cette généralisation correspond à l'incapacité des Etats à surmonter individuellement les défis que leur société leur impose. Les problématiques semblent être identiques : l'augmentation des populations, le changement climatique, le chômage, la sécurité, les addictions, les maladies, etc. et impliquent une prise de décision plus efficace des autorités gouvernementales à l'ère de « *l'Etat post providence* »⁹, où le centre n'est plus capable d'apporter toutes les solutions. La décentralisation est alors apparue comme une solution de l'Etat afin d'intégrer les acteurs locaux dans cette recherche de solutions. Ce moyen est davantage utilisé dans des pays comme la France, ainsi que d'autres pays émergents comme l'Argentine, le Brésil ou le Mexique qui l'ont adopté afin de répondre aux défis de gouvernance.

L'étude de ces solutions et de ces défis de gouvernance renvoie parallèlement à la question du partage du pouvoir politique et économique des décideurs entre les divers échelons gouvernementaux dans tous les modèles d'organisation politique.

D'une part le partage de ce pouvoir va influencer l'organisation de la structure juridique des Etats, et d'autre part l'instrumentalisation d'une telle structure pour exercer un contrôle des autorités fédérales ou centrales vers la périphérie¹⁰. La monopolisation du

⁹ EBEL Robert D. et YILMAZ Serdar, *Concept de la Décentralisation Fiscale et Survol Mondial*. Symposium international, Commission sur le déséquilibre fiscal, Québec, Septembre, 2001, pp.1-68.

¹⁰ ROSALES Mario y VALENCIA CARMONA Salvador, *América Latina. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*. En ligne www.cities-localgovernments.org. En effet il s'agit d'un processus par lequel il y a une redistribution du pouvoir et de compétences du niveau central vers le niveau local. Ceci s'accompagne de divers degrés de décentralisation fiscale, c'est-à-dire, d'une capacité pour établir des impôts et les administrer pour les utiliser dans le cadre de ses compétences. Cependant, le contrôle du centre vers la périphérie ne disparaît pas et la capacité à établir les impôts locaux doit obéir aux contraintes du système fédéral.

pouvoir de la part du gouvernement fédéral au Mexique et des autorités centrales dans les autres formes d'Etat, est tant recherchée à tel niveau que cela déforme la nature des systèmes politiques. L'origine de la problématique financière fédérale se cache dans l'emploi d'un mécanisme de décentralisation des ressources, face au manque des nouveaux outils qui permettraient de rééquilibrer l'autonomie financière et le pouvoir politique des collectivités locales ou Etats fédérés¹¹.

L'origine du problème de partage des compétences dans les différentes formes d'Etat, est une question universelle qui se trouve dans la conception de systèmes juridiquement centralisés ou décentralisés. Quoique la distribution des compétences soit inscrite ou non dans la Constitution, la pratique est relative au partage du pouvoir (§1) et les compétences financières qui découlent d'une telle pratique (§2).

§1- Une question du partage du pouvoir

Le partage du pouvoir politique et économique est l'une des principales prémisses qui explique la complexité de l'organisation des Etats Unitaire, Régional et fédéral. L'usage que les acteurs politiques font du pouvoir afin d'imposer les conditions du jeu politique est possible par une accumulation de compétences constitutionnelles et son exercice. Ceux qui seront les mieux équipés politiquement et économiquement pourront exercer le plus d'influence ; un pouvoir qu'il faudra garder à tout prix face à d'autres acteurs politiques.

Le fédéralisme financier au Mexique est justement une recherche qui se focalise sur l'étude de l'organisation et le fonctionnement conflictuel de l'exercice des compétences financières des différents niveaux de gouvernement. De cette manière l'étude des compétences permet d'expliquer le degré du pouvoir partagé entre les échelons gouvernementaux. Pour expliquer ce fonctionnement nous aborderons le sujet de l'intégration de la chambre de députés et son instrumentalisation. Les débats dans la chambre des députés aboutissent à des arrangements, des négociations que modifient et adaptent l'Etat fédéral dans différentes directions lors de l'exercice du pouvoir politique.

¹¹ Il apparaît que la façon dont les compétences sont exercées dans le système fédéral a un caractère « subsidiaire » où le transfert des compétences et de ressources par la décentralisation est supposé remplacer une véritable dévolution du pouvoir. Sur cet aspect voir Dubresson Alain, Fauré Yves-André, *Décentralisation et développement local : un lien à penser*, Tiers-Monde, 2005, tome 46 n°181, p. 11 « De ce point de vue le recours désormais à la mode au principe dit de subsidiarité comme fondement de la décentralisation en vue de faire assumer par des collectivités de plus modeste échelle des compétences supposées d'application *plus efficace* demeure une pure incantation idéologique... »

Les constats historiques nous dévoilent les périodes et les arguments d'un contrôle à travers l'exercice du pouvoir politique et économique. La gestion gouvernementale du modèle fédéral mexicain nous permettra de confirmer dans notre recherche que la question revient au même point de départ observé dans d'autres nations : au partage du pouvoir dans ses variantes politique (A) et économique (B).

A- Le pouvoir politique

L'exercice du pouvoir politique a influencé la reconfiguration des pays dans le monde. La variété des relations qui se produisent dans l'aménagement du pouvoir qui est en même temps un aménagement du territoire, nous donne comme résultat plusieurs formes de l'Etat selon les systèmes constitutionnels ; l'Etat Unitaire, l'Etat Régional et l'Etat Fédéral. Etant le résultat des accords politiques, ces typologies sont aussi le produit des envies, des rêves, et des projets gouvernementaux¹².

Indépendamment de la forme d'Etat, la lutte pour le partage du pouvoir politique définit le degré et le type de compétences attribuées aux organes gouvernementaux et les autorités des échelons de gouvernement. Alors les tensions entre le centre et la périphérie se posent de la même manière dans la multiplicité d'Etats car il s'agit d'une organisation du pouvoir politique qui a pour finalité le contrôle de son espace territorial¹³.

Le facteur politique constitue une dimension d'étude essentielle qui explique le type d'institutions juridiques que nous trouvons inscrites dans les constitutions politiques. C'est à dire que les compétences qui existent au niveau constitutionnel dans les trois types d'Etat (Unitaire, Régional et Fédéral) représentent la volonté d'organisation politique des acteurs. Ce facteur est décisif pour comprendre la façon dont l'Etat mexicain s'est organisé depuis son origine, avec une incertitude sur le chemin à parcourir au départ par

¹² Table ronde « *La décentralisation française vue d'ailleurs* » in *La décentralisation en mouvement*, Ministère de l'intérieur et de l'Aménagement du territoire, Edit. La documentation française, 2006, pp. 114-122. Les différentes nations vont se distinguer par leurs façons de résoudre les conflits internes. Ce qui justifie sa propre structure politique. L'usage du pouvoir politique est évident dans ce sens. Les nations ont des perspectives différentes pour résoudre les problèmes dans lesquels les décisions politiques ont un rôle fondamental. Cet aspect est souvent lié à l'aspect démocratique. Cela est justifié par exemple lors de la création de communes où la démocratie de proximité semble justifier ce choix. Pour donner des exemples, il existe une variation très prononcée dans le nombre des communes entre les Pays. Ceci a été exposé lors de la table ronde sur « la décentralisation française vue d'ailleurs ». L'Angleterre, l'Espagne, l'Italie ou la Colombie, sont des cas qui manifestent des variations sur la façon de piloter les affaires de l'Etat. Par conséquent, l'implication de la centralisation ou la décentralisation, vient également constituer un autre exemple de cette variété organisationnelle et de l'exercice du pouvoir politique.

¹³ CHEVALLIER Jacques, D. Etienne et D. Testard, et al. *Centre, Périphérie, Territoire*, édit. PUF, 1978, p. 161.

rapport aux compétences que devait exercer la fédération et les gouvernements locaux. Dans ce parcours évolutif il y aura une dépossession du pouvoir des gouvernements locaux. L'instrumentalisation du politique par les négociations des acteurs politiques et par l'inattendue et excessive accumulation de compétences de la part du gouvernement fédéral, finira par constituer un système de domination du centre vers la périphérie. En d'autres termes, l'exercice du pouvoir politique en association au pouvoir économique va faire entrer les relations des sphères gouvernementales dans une dynamique centralisée du pouvoir où le contrôle s'effectue par les compétences larges et très vastes du centre, contre celles réduites de la périphérie¹⁴.

En effet la lutte pour le pouvoir¹⁵ se trouve au centre du conflit. La problématique du système fédéral mexicain se développe sur une structure qui part de la superposition du niveau fédéral sur le local. De cette manière la contractualisation de la distribution de ressources financières par le Système de Coordination Fiscale confirme une forme d'exercer le pouvoir et de légitimer une telle superposition fédérale.

Depuis les années 80, formellement nous assistons à une concentration du pouvoir plus prononcée en matière d'allocation et de distribution des ressources financières au Mexique. La décentralisation a pris le relais, en faisant semblant de substituer le manque de distribution de pouvoir politique, économique et juridique du gouvernement local, en échange de dotations financières. On assiste avec cette pratique à une substitution de l'autonomie locale, par une attribution de ressources financières de grande ampleur, qui ont rendu dépendante la sphère locale de la fédération.

¹⁴ LOSCHAK Danièle, *Espace et contrôle social*, in CHEVALLIER Jacques, D. Etienne et D. Testard, et al., *Centre, Périphérie, Territoire, Ibid.* p. 169. Dans le cas de relations financières à l'intérieur de l'Etat, qui est au centre de notre sujet, ces relations de contrôle naissantes lors de l'exercice du pouvoir, expliquent un système de dépendance entre celui qui ne possède pas suffisamment de pouvoir face au plus puissant. Dans les relations intergouvernementales de notre domaine d'étude, cela explique la création de mécanismes de financement comme les transferts et la dépendance du local à de tels mécanismes. Pour cet auteur la centralisation du pouvoir « provoque une hiérarchie des espaces et ceci est la matérialisation de rapports d'inégalité et de dépendance ».

¹⁵ Nous ne devons pas négliger la portée de la notion du pouvoir car elle est très importante afin de comprendre le partage des compétences fiscales au Mexique ; il s'agit de la relation entre les citoyens et les gouvernants, entre les gouvernants à plusieurs niveaux et de l'administration publique et son action. Voir que dans l'exercice du pouvoir, l'une des perspectives d'analyse nous renvoi à l'aspect économique « Avoir du pouvoir sous entend l'existence d'un détenteur ou d'un possesseur. Celui-ci à l'instar du propriétaire d'un patrimoine, peut accroître ou dilapider son pouvoir ; il en tire des profits ou des bénéfices... Le concept connote alors la notion d'énergie à capter, de force primordiale à canaliser, métaphore qui exprime bien la fascination que peut exercer sur les gouvernés la représentation d'un pouvoir résistible » in BRAUD Philippe, *Manuel de Sociologie Politique*, 9e L.G.D.J. 2008, p. 91.

Cette dépendance financière que nous évoquons est aussi relative au facteur politique¹⁶. Son exercice est visible partout dans la planète, il s'agit d'un phénomène global incontournable dans la modélisation des relations gouvernementales des Etats. Il faut noter que cette situation s'est amplifiée dans une époque mouvementée (2011), dont la montée et descente de la prospérité économique, dépend pour se stabiliser, d'accords politiques, qui ne sont autre chose que l'exercice du pouvoir politique¹⁷.

De même comme nous le verrons dans notre thèse, l'exercice du pouvoir politique prend une place essentielle dans l'étude du fédéralisme. Comme en témoigne le nombre de *Controverses Constitutionnelles*¹⁸ dont le niveau local réclame le respect de son autonomie (sujet qui sera développé dans la première partie de notre thèse), nous assistons à des tensions qui du domaine politique vont passer sur le terrain économique.

B- Le pouvoir économique

En effet, une vaste diversité de problématiques ressort de l'étude du fédéralisme ; en matière politique, économique, culturelle, sociale, etc. Mais c'est sans doute le phénomène financier et son rapport avec le juridique qui nous attire dans l'analyse de l'organisation fédérale. Notamment en matière budgétaire nous ne savons plus si nous sommes devant des institutions véritablement représentatives d'un tel système juridique et

¹⁶ Un constat fait par CHANTEBOUT Bernard dans son ouvrage de *Droit Constitutionnel*, (Edit. SIREY, 28ème, 2011, p.61-69) nous indique que dans les pays qui ont adopté le modèle fédéral, il existe une tendance au renforcement du pouvoir de la fédération au détriment des Etats fédérés. Pour cet auteur trois aspects se trouvent à l'origine ; les aspects économique, financier et politique. Le premier aspect économique est relatif aux systèmes de production, qui obligent à une organisation de l'espace territorial et de réglementation. Ceci a permis que les citoyens considèrent le niveau fédéral comme le gardien des intérêts collectifs. Sur le plan financier, on constate que le niveau fédéral a mis la main sur les recettes les plus importantes, sans laisser que des recettes de moindre importance aux niveaux locaux. Cet aspect est clé, car bien que l'Etat fédéral redistribue les ressources, il va le faire sous forme de subventions spécifiques. Finalement, sur le plan politique, force est de constater que les hommes politiques ne considèrent leur place au niveau local que comme un tremplin vers des fonctions fédérales.

¹⁷ The New York Times, *Senate Blocks Reid's Debt Ceiling Plan ; talks continue*, 31-July-2011. Pour donner un exemple de l'importance des accords politiques et son rapport avec l'aspect économique dans la vie institutionnelle d'un pays nous citons : « Last ditch talks between top Congressional Republicans and President Obama continued on Sunday, as the top Senate Republican and Democrat both expressed optimism that a \$3 trillion deal could be reached to avert the economic and political calamity of a potential federal default » Traduction libre : « les dernières discussions entre les Parlementaires Républicains et le Président Obama continueront dimanche, de sa part, le Sénat et les Démocrates manifestent leur optimisme pour un accord de 3 trillions de dollars pour éviter la calamité économique et politique d'une faille fédérale ».

¹⁸ Il s'agit de conflits qui peuvent avoir lieu entre les autorités d'un même niveau gouvernemental ou de différents niveaux, ils sont le résultat de l'interprétation des compétences qui leur ont été attribuées, lorsqu'il existe une invasion ou affectation par l'exercice des compétences d'autres autorités.

politique fédéral, ou devant une mixité de systèmes qui se déplacent entre unitarisme et régionalisme.

Une question très pertinente que nous pouvons nous poser à cette époque de grands bouleversements sociaux, économiques et politiques, est de savoir si les dispositifs juridiques de décentralisation dans l'Etat fédéral ont été capables de résoudre les problèmes d'organisation intergouvernementale.

Il est clair que d'énormes inégalités territoriales¹⁹ se sont produites et accentuées ces dernières années, avec des inégalités institutionnelles entre les différentes compétences constitutionnelles attribuées aux acteurs gouvernementaux. Il nous faudra alors réviser l'état des rapports entre la fédération et les niveaux local ou régional, puisque cela constitue le cœur du débat dans le cadre du fédéralisme financier au Mexique.

Dans l'universalité du problème, les conflits résultant des rapports économiques entre les différents échelons gouvernementaux poussent vers un aménagement institutionnel pour une meilleure performance que la décentralisation administrative et financière est supposée solutionner.

L'expérience historique nous a montré que justement les Etats ont dû appliquer de multiples réformes juridiques afin de pouvoir confronter les divers problèmes imposés par les besoins économiques territoriaux. Nous constatons par exemple, des adéquations financières des années 30 et 70 aux Etats-Unis. Premièrement avec des réformes en matière d'impôts, suivies des réformes administratives engagées dans les années 70 avec une présence plus importante de l'Etat providence. Au cours de cette démarche administrative il y a eu un aménagement gouvernemental du système fédéral face à une réalité qui nécessitait des solutions pratiques.

La plupart de nations démontrent ce même effort de réorganisation, par la mise en place des mécanismes juridiques et de négociations en faveur d'une restructuration de leur espace territorial, juridique et politique. Par exemple, si l'on prend en compte la composition administrative et juridique d'autres systèmes comme ceux de la France, de l'Allemagne, ou du Canada, on découvre un rôle plus important du gouvernement local. Ce phénomène est pour partie justifié par la mondialisation du droit que nous sommes en train de vivre²⁰, où le local revient comme un acteur fondamental du développement

¹⁹ Pour donner un exemple de cette situation, nous pouvons mentionner le cas de Veracruz. D'après le rapport présenté par la SEDESOL 156 municipalités d'un total de 212 dans l'Etat de Veracruz, se trouvent en extrême pauvreté. Voir La Jornada en Linea, *Altos indices de pobreza* : SEDESOL. 2/08/2011.

²⁰ Le Professeur FERRO ILARDO Susana Beatriz s'est prononcé dans le même sens (VII Seminario Internacional de Tributación local, Universidad de Buenos Aires, 2008) lors de sa conférence intitulée : « Decentralización fiscal

national. *A contrario* dans le modèle fédéral mexicain, nous observons un manque de direction dans l'organisation de compétences locales, sans politiques clairement définies au sens où les pouvoirs politique et économique nationaux sont privilégiés au détriment des besoins locaux. La succession de crises économiques au Mexique depuis les années 70 et l'implémentation de mesures comme l'harmonisation fiscale, ont dénaturisé l'image décentralisée qu'on pourrait avoir du modèle fédéral. Ceci s'est opéré à travers de limites au pouvoir fiscal local, et en échange on a vu la création d'un système de transferts²¹ qui permet de centraliser le pouvoir économique par la fédération ; voici une solution pratique de gouvernants mexicains.

Après la crise économique de 2008, il nous semble que les grands choix publics ont été orientés en faveur du secteur privé, afin que celui-ci décide indirectement au nom de la société la façon dont l'Etat doit administrer ses gouvernés et ce par les conditions salariales, la protection sociale, les niches fiscales, les mesures environnementales, etc. L'exercice du pouvoir économique fédéral ou central est alors visible et imposé aux autorités locales ainsi qu'aux gouvernés.

Malgré les efforts envers un nouveau fédéralisme nous ne pouvons pas négliger que l'aspect économique constitue l'un des volets les plus significatifs de la réforme de l'Etat non seulement au Mexique mais dans le monde entier. Un phénomène qui touche directement la redistribution des compétences entre le centre et la périphérie retrouvée également dans d'autres fédérations en Amérique latine²². L'instabilité économique au cours de ces périodes consécutives a contribué au dessin institutionnel des Etats en Amérique Latine, et particulièrement pour le système mexicain, du fédéralisme contemporain.

en América Latina y Gobiernos Locales : teniendo presente la configuración legal actual, se incrementa la dependencia de los gobiernos locales, en su realización, no cumpliendo por lo tanto su verdadera finalidad ». Pour le professeur Susana, le processus de développement de notre temps a influencé la reconfiguration des relations dans les pays. Le rapport et le rôle des acteurs, voir aussi des compétences à plusieurs niveaux dépendent justement de ce processus de mondialisation.

²¹ ANASTOPOULOS Jean, *Finances publiques et fédéralisme*, Revue française de Finances Publiques, No 20, 1987, p. 6. L'emploi de mécanismes qui semblent avoir simplifié la gestion de finances par les transferts entre la fédération et les gouvernements locaux, se sont imposés curieusement après les années 70s. Ils viendront constituer des éléments qui s'opposent à la pratique fédérale.

²² Nous pouvons mentionner le cas de l'Argentine où après les années 70 l'adoption de la Loi 20.221 a permis la création d'un système de coparticipation d'impôts, afin de pouvoir limiter les compétences de création d'impôts de gouvernements locaux et de partager la collecte des recettes fédérales. L'une des avantages de ce système est que le gouvernement fédéral pourrait avoir plus de liberté pour gérer l'économie nationale. Il est alors visiblement le résultat d'une décision liée à un aspect économique.

L'exercice du pouvoir économique par les autorités fédérales et la mise en place de mauvaises politiques gouvernementales a conduit dans le cas du Mexique à une dépense et à des gaspillages très lourds de ressources financières. Face à cette réalité, les collectivités territoriales (Etats fédérés)²³ ne seront pas équipés ni juridiquement ni économiquement pour mettre en place des politiques publiques propres, pour faire face à des crises qui touchent la fédération toute entière. On ne trouve pas une issue juridique qui les rende véritablement autonomes. Derrière cette dimension nous constatons que l'origine du problème de relations intergouvernementales se trouve dans l'exercice du pouvoir économique des acteurs gouvernementaux.

Toutes les problématiques économiques et politiques ont également une incidence sur d'autres domaines, cela augmente les tensions dans la complexe existence de l'Etat fédéral. L'exemple de la Belgique illustre la manière dont les différences culturelles et linguistiques peuvent déstabiliser l'Etat fédéral, au point de mettre en cause sa continuité. En Russie, le fédéralisme a pris une nouvelle forme car, bien qu'il soit conçu comme un important instrument de démocratisation et de décentralisation, il a assuré son passage vers un modèle dans lequel le pouvoir est centralisé²⁴. Au Nigeria de forts actes de violence nourris par des questions religieuses ont provoqué des centaines de morts, mettant en question les institutions fédérales²⁵. Le modèle Indien trouve difficilement sa place sur une typologie classique du fédéralisme, la diversité culturelle et linguistique y provoque une certaine méfiance des fondateurs de cette Fédération qui, du fait de fortes disparités économiques entre les Etats fédérés, ont fait de la centralisation une nécessité²⁶. Au Venezuela Hugo Chavez aménage l'Etat fédéral sous un régime politique où l'aspect démocratique est mis en question²⁷ par le pouvoir exercé par le centre. En Argentine,

²³ Dans notre recherche nous utiliserons le terme Etats fédérés plus souvent, en place de Collectivités territoriales.

²⁴ Alexei V. Novikov, *Le recul du fédéralisme en Russie : l'exemple du budget*, Pouvoirs, No. 112, 2005, pp. 111-112.

²⁵ Jean Philippe Rémy, *Le Monde*, section Internationale 7, "Au Nigeria, des violences interreligieuses éprouvent un pouvoir fédéral affaibli", 21 janvier 2010.

Il faudrait parler de l'importance du fédéralisme comme une solution dans des pays comme le Cameroun ou le Nigeria, en utilisant un découpage territorial qui reconnaitra les différences entre les groupes qui composent leurs populations, etc. Il faut dire que même l'instauration du système fédéral s'avère une tâche difficile par laquelle il faut passer pour arriver à une adoption réelle du système fédéral tel que l'adoption du modèle au Mexique et les groupes d'intérêt politique ont provoqué un long débat en 1824. Voir MBACK NACH, Charles, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique Subsaharienne*. Edit. Karthala-PDM. 2003. France. 133-141.

²⁶ Anne VAUGIER – CHATTERJEE, *Le fédéralisme entre centralisation et décentralisation*, Pouvoirs, No 90, 1999. p. 25.

²⁷ GIUSTI Roberto, Interview avec l'ex-Président du Costa Rica, *La démocratie Vénézuélienne a reculé avec Hugo Chavez (La democracia venezolana ha retrocedido con Hugo Chavez)*, El Universal, Caracas,

l'éclatement d'une crise économique et alimentaire, bien avant celle qui a touché le monde entier en 2008, sous la direction d'un pouvoir familial laisse apparaître que l'exercice du pouvoir dans les systèmes fédéraux possède une diversité de problématiques et de réalités qui ont de conséquences inévitables sur le plan économique.

Dans cet ordre d'idées nous pouvons apprécier la relation qui naît d'un problème social ou culturel et qui bascule vers le domaine économique ou financier au sein de l'Etat fédéral influant le degré de concentration ou de décentralisation du pouvoir gouvernemental.

Par ailleurs, si l'on pouvait diviser l'évolution du fédéralisme en vagues de décentralisation nous y trouverions trois moments : le premier correspondrait à une décentralisation soutenue du modèle fédéral. Dans un deuxième temps, correspondant aux années 70, on assisterait à une centralisation plus accentuée²⁸. Dans un troisième moment à nouveau, une décentralisation à partir des années 80. Ce qui nous permet de dire que malgré la diversité fonctionnelle du fédéralisme comme nous l'observons dans les différentes fédérations et dans l'Etat Unitaire et Régional, les outils d'organisation sont les mêmes, caractérisés par des vagues de centralisation et de décentralisation.

De cette manière, la centralisation et la décentralisation du pouvoir vont se situer comme éléments conceptuels au centre du conflit dans le cas du modèle fédéral. La compréhension de ces éléments sera éclairée par les compétences financières attribuées aux échelons gouvernementaux et par les responsabilités adoptées par chacun d'eux, au niveau fédéral ou au niveau local.

§2 - La distribution des compétences financières

Au cours des dernières années, des études sur l'évolution du fédéralisme ont été présentées afin de comprendre l'influence du domaine politique dans la conception des relations fiscales intergouvernementales lors de la distribution de compétences fiscales. De façon progressive les constats amènent vers des périodes de centralisation et de

domingo, 27 de marzo, 2011. « Il y a certains qui ferment ou limitent les moyens de communication, excluent l'opposition et changent la constitution pour être réélus » a évoqué l'ex président lors de son interview.

²⁸ ANASTOPOULOS Jean, *Fédéralisme et finances publiques*, Op.cit., p. 5. « Pendant la première période allant jusqu'au début du siècle qui est caractérisée par une décentralisation extrême des dépenses publiques... Depuis la Deuxième Guerre mondiale, le schéma général est au contraire celui d'une centralisation plus au moins prononcée des dépenses publiques totales ».

décentralisation politique et financière²⁹. Ce sont des aspects qui entrent en rapport avec une pratique administrative, c'est-à-dire avec le fonctionnement des autorités dans l'accomplissement des missions spécifiques.

Néanmoins cette distribution des tâches entre les acteurs fédéraux et locaux correspond à des compétences expressément contenues dans les textes constitutionnels et réglementaires. Etant donné que l'aspect juridique est le seul moyen qui pourrait valider l'exercice de compétences et limiter le pouvoir des acteurs gouvernementaux, nous trouvons alors que c'est un moyen de légitimation par le droit ce qui va déterminer le rôle de chaque composant dans la structure étatique³⁰.

La clarté des dispositions juridiques dans la délimitation des compétences par voie constitutionnelle ou réglementaire est un élément distinctif qui exprime la volonté des politiciens dans l'adoption des engagements gouvernementaux et la façon de redistribuer le pouvoir par la propre centralisation ou décentralisation. La loi est justement la référence permettant de distinguer les trois modèles d'Etat : Unitaire, Régional ou Fédéral. Au cours de son histoire, ces trois types d'Etat aménageront les compétences constitutionnelles (A) dans l'optique de les adapter à une époque de grands défis. Cependant, l'étude du partage de compétences constitutionnelles nous permet de confirmer des compétences très larges des autorités centrales ou fédérales dans tous les modèles d'Etat. Dans le cas du modèle fédéral l'étendue de compétences fédérales sera renforcée par l'intervention de la Cour Suprême de Justice (B) lors de l'interprétation de dispositions constitutionnelles.

A- Les compétences à caractère constitutionnel

Comme nous l'avons évoqué, dans l'organisation de l'Etat le fonctionnement et les compétences de ses composantes sont contenues dans la Constitution Politique. Les compétences sont indispensables pour que la multiplicité des échelons gouvernementaux existants n'interfèrent pas les uns avec les autres dans l'accomplissement des fonctions publiques. La valeur donnée à des dispositions constitutionnelles est fondamentale pour déterminer le degré de centralisation ou de décentralisation financière dans la composition

²⁹ Les travaux du professeur Enrique DIAZ CAYEROS, CABRERO MENDOZA, qui analysent essentiellement les relations du pouvoir, les périodes d'évolution politique du fédéralisme mexicain durant les années 70 jusqu'aux années 90, période où l'alternance politique vient reconstituer les forces du pouvoir dans l'intégration du Pouvoir législatif.

³⁰ MARTINEZ Jean Claude et DI MALTA Pierre, *Droit Budgétaire*, Op.cit., 1999.

des Etats³¹. Voici pourquoi comme nous allons le voir dans le cas du Mexique, il s'agit d'un modèle constitutionnel conçu pour privilégier la sphère fédérale au détriment des compétences que les Etats fédérés étaient supposés exercer par nature dans le cadre de leur autonomie.

Dans d'autres régimes juridiques comme le français, l'espagnol, l'allemand ou le brésilien, l'exercice des compétences financières est plus clair et précis. La décentralisation y étant plus élaborée, l'aspect territorial acquiert alors une dimension d'autonomie ou de libre administration³² plus importante par rapport à celui attribué dans le système mexicain.

La problématique de la distribution des compétences financières est issue du contenu des compétences inscrites dans les constitutions et de sa portée, ce qui pourrait expliquer le type de conflits intergouvernementaux. Dans le cas du Mexique, à travers ce qui est connu comme les « *controverses constitutionnelles* », nous chercheront à élucider les conflits entre la fédération et les Etats fédérés lors de l'affectation de compétences constitutionnelles. Dans cette optique, la pratique du fédéralisme financier dépend de la façon dont le gouvernement fédéral s'est approprié un pouvoir constitutionnel très large.

Par des pratiques aux niveaux économique et politique, nous observons la naissance d'un modèle fédéral centralisé, instable, mais qui refuse d'accepter que la centralisation ait évité l'innovation locale dans la création et l'obtention de recettes propres. La dépendance financière locale du gouvernement fédéral est une conséquence que les politiciens privilégient par la « *fédéralisation des transferts* ». De cette manière, la réforme et la modernisation de l'Etat mexicain a été considérée comme satisfaite par l'augmentation de ressources, où l'équilibre de pouvoir n'est pas vraisemblablement de l'intérêt des acteurs politiques fédéraux.

³¹ ANASTOPOULOS Jean, *Finances publiques et fédéralisme*, Op.cit., p. 7. « Dans certaines fédérations, c'est la constitution fédérale qui opère la délimitation des pouvoirs fiscaux des deux niveaux de gouvernement. Cependant, même dans cette hypothèse, l'autonomie des entités fédérées n'est pas entièrement garantie »

³² FAVOREAU Louis, *Les bases constitutionnelles de la décentralisation*, in VERPEAUX Michel et MOREAU Jacques, *Révolution et décentralisation. Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, édit. Economica, 1992, pp. 84-87. En effet ce sont les constitutions politiques et les éléments juridiques qui permettent de distinguer l'organisation administrative des pays. Dans le cas du système français ce sont des constitutions considérées comme révolutionnaires d'après cet auteur, qui ont fini par dessiner la physionomie administrative de ce modèle juridique. Cela implique pour nous, une constitutionnalisation de compétences que transposé à d'autres régimes juridiques fonctionne de la même façon. Les plusieurs passages historiques de la vie politique et constitutionnelle du Mexique que nous exposerons dans notre recherche font état de cette similitude.

L'élargissement des compétences constitutionnelles du gouvernement fédéral en matière économique et sa légitimité³³ lors de la prise de décisions sur la gestion des recettes confirme cette situation. Là, la disparition de l'autonomie régionale a été conçue comme nécessaire, dans la mesure où elle pourrait constituer un facteur qui empêcherait l'évolution et la consolidation de la fédération mexicaine. Pour les autres pays fédéraux et non fédéraux, les compétences reviennent également au contenu de dispositions constitutionnelles.

B- La confirmation de l'étendue des compétences des autorités fédérales par l'intervention de la Cour Suprême de Justice

L'extension de compétences financières correspondant à la sphère fédérale³⁴ dans le cas du système mexicain, est renforcée par un moyen juridique de grande valeur : la jurisprudence. Nous aborderons dans notre recherche le sujet des *controverses constitutionnelles* qui ont eu lieu du fait d'un refus manifeste des gouvernements locaux, qui s'opposent à la centralisation des compétences fédérales. Alors qu'un arbitre devait intervenir dans la clarification des compétences, le Pouvoir Judiciaire par le biais de la Cour Suprême jouera un rôle très important dans l'exercice de telles compétences, par l'interprétation des limites de chacune des sphères gouvernementales dans la fédération³⁵.

Pour le Professeur Alison La Croix de l'Université de Chicago³⁶, en essayant de réinterpréter récemment l'évolution du fédéralisme Nord Américain, même s'il a été largement l'objet de recherches approfondies, elle considère qu'il est nécessaire et possible de revenir à son étude à travers une analyse des institutions juridiques, car celles-ci sont en relation permanente avec l'évolution historique du pays. Nous reprenons cette méthode historique-juridique, pour aborder le fédéralisme financier mexicain qui, raconté dans cette perspective, nous permettra de voir l'accroissement des compétences

³³ Lors d'un débat à la Cour Suprême de Justice mexicaine, le Ministre Ortiz Mayagoitia, a parlé de l'exercice de compétences expressément contenues dans la loi. Particulièrement celles établies dans la Constitution fédérale qui justifient l'action du gouvernement fédéral et les limites des autorités locales.

³⁴ La *sphère fédérale* est un terme que nous allons souvent utiliser au long de notre recherche. Dans la conception du modèle fédéral, la sphère fédérale ou niveau fédéral, correspond à l'ensemble de trois Pouvoirs fédéraux ; Pouvoir Exécutif, Législatif et Judiciaire. Lorsque nous parlerons du gouvernement fédéral, il s'agira particulièrement du Pouvoir Exécutif.

³⁵ Une pratique commune va définir les limites des compétences par des arrêts de Cours Suprêmes fédérales. Cf. BZDERA André, , *L'impact de quelques arrêts de cours suprêmes fédérales sur le partage des pouvoirs au Canada, aux Etats Unis et dans les Communautés européennes*, Mémoire dans le cadre du Master en sciences politiques, Université de Montréal, janvier, 1990.

³⁶ La Croix Alison, *The ideological origins of American federalism*. Edit. Harvard University Press, USA, 2010.

économiques et fiscales fédérales. Une réalité qui s'est opposée dans la pratique à une décentralisation financière plus en accord avec le modèle politique fédéral. Cette structure juridique fédérale s'est renforcée par l'intervention du Pouvoir Judiciaire afin d'interpréter ce qui n'est pas compréhensible dans la distribution de compétences entre les différentes sphères gouvernementales.

De plus, les décisions judiciaires par arrêts jurisprudentiels, révèlent l'exercice du pouvoir judiciaire dans la structure de l'Etat fédéral mais pas forcément son indépendance. Cependant, dans une démarche d'équilibre des pouvoirs entre les trois pouvoirs : Judiciaire, Exécutif et Législatif, les résolutions adoptées ne vont pas forcément améliorer ou augmenter les compétences des acteurs locaux³⁷.

La confirmation et l'élargissement des compétences financières fédérales est un processus initié depuis l'adoption du modèle fédéral mexicain par une organisation juridique établie dans les textes constitutionnels créés au long de l'histoire du Mexique. Dans une époque récente, grâce à la jurisprudence, la fédération elle-même décide de quelle façon nous devons comprendre le fonctionnement du système de distribution de compétences dans tous les domaines.

Le Contrôle de constitutionnalité qui est garant par sa portée du respect des dispositions constitutionnelles, essaye d'éviter les excès de l'autorité face aux citoyens. Cependant dans le domaine financier, il s'agit de conflits entre les autorités du fait d'un conflit d'intérêts dans la définition et la portée de ses compétences³⁸ qui est l'exercice d'un pouvoir économique et politique.

³⁷ Nous faisons mention de ce fait sur lequel nous reviendrons dans la première partie de notre thèse avec des exemples précis sur les conflits qui ont eu lieu à partir de l'interprétation des dispositions constitutionnelles pour délimiter la portée des compétences entre la fédération et les gouvernements locaux. Il s'agit d'un aspect que, lorsqu'il est en rapport avec l'aspect politique dans les relations de pouvoir, devient complexe, « Es precisamente en el control de constitucionalidad, que las cuestiones políticas aparecen no muy nítidas... muchas veces en los tribunales se inhiben de conocer y decidir sobre diversos procesos que en la mayoría de los casos implican una relevante importancia institucional dentro del sistema de la separación y equilibrio de poderes, y del consiguiente control de los actos estatales, control que por vía de esta especie de standard jurídico, se ve a menudo frustrado en su función garantizadora de la plena vigencia del Estado de derecho ». Traduction libre : « c'est justement dans le contrôle de constitutionnalité que les questions politiques ne semblent pas très claires... beaucoup de fois les tribunaux évitent de connaître ou de décider de procédures qui la plupart du temps ont une grande importance institutionnelle dans le système de séparation et d'équilibre de pouvoirs ainsi que du contrôle des actes des Etats ; un contrôle qui ne va pas garantir pleinement l'Etat de droit ». Cf. HARO Ricardo, *Constitución, Poder y Control*. Edit. IJ de la UNAM, México, 2002, pp. 174-175.

³⁸ BEGNE GUERRA Alberto, *Democracia y control de constitucionalidad. Los derechos político-electorales del ciudadano y el acceso a la justicia*. Cuadernos de Divulgación, no. 3. Edit. Tribunal del Poder Judicial de la Federación, México, 2003, pp. 33-37. Le contrôle juridictionnel dans le cas du Mexique se reproduit de constitution en constitution, celles de 1824, de 1857 et de 1917. Pendant la période du gouvernement unitaire, le gouvernement avait un Suprême Pouvoir Conservateur.

Section 2- L'ampleur du problème

L'ampleur du problème des relations financières dans tous les types d'Etats est double. Premièrement, on pourrait le détecter par le degré de dépenses qui augmentent considérablement et le manque de recettes pour les financer ; le cas de la Grèce, du Portugal, de l'Italie, des Etats Unis ou de l'Espagne pour donner quelques exemples de la dimension de la problématique. Mais cette problématique entraîne une deuxième : alors que l'augmentation des dépenses impose la nécessité de leur financement, quel type de compétences convient-il de distribuer entre les acteurs gouvernementaux, fédéraux, locaux ou municipaux ?

Il apparaît que la mondialisation permet d'illustrer qu'il n'y a pas de modèle d'état qui puisse échapper au problème de l'équilibre des compétences relatives au domaine des charges et des ressources. En effet, dans cette époque de mondialisation on trouve également une augmentation de nécessités d'une société qui demande plus de résultats du secteur public : à travers des politiques sociales, d'infrastructure de santé, d'éducation, de sécurité, etc.

La question de l'organisation de l'Etat posée dans cette perspective est concernée par une démarche relative à *qui fait quoi* et *avec quels moyens* est-on supposé satisfaire les besoins sociaux de notre époque. L'interprétation de ceci nous amène à penser que la structure juridique est le seul moyen plus au moins stable dans le temps, par rapport aux institutions économiques qui se modifient plus rapidement. Cela implique que la structure juridique doit comporter inexorablement le *qui fait quoi* et prévoir les *moyens* pour réaliser les besoins de l'Etat.

En effet la problématique centrale des institutions juridiques consiste à institutionnaliser un équilibre entre les charges (§1) et les recettes (§2). Cela permet le fonctionnement de l'Etat afin que celui ci puisse prolonger son organisation dans le temps. Voici pourquoi le partage des charges et des recettes est perçu comme incarnant l'ampleur du problème financier de différentes formes d'Etat, afin de déterminer quelles charges pour quel moyen de financement.

§1- *Le problème du partage des charges*

Le problème du partage des charges consiste à trouver une équivalence entre les charges et les ressources financières dans la programmation budgétaire, lors de la formulation des budgets locaux et nationaux. De même, cette équivalence va privilégier une règle d'or à l'heure actuelle, *l'équilibre budgétaire*, qui semble être dépassée par l'augmentation visible des dépenses et par l'accentuation du déséquilibre régional.

Les inégalités territoriales qui ne sont pas exclues, visibles dans toute forme d'Etat (Unitaire, Régional et fédéral), ont influencé les transferts de compétences par la décentralisation administrative. Des vagues de décentralisation qui seront constatées également partout dans le monde à partir de années 80, rendent plus complexe la distribution des tâches entre les échelons gouvernementaux. Une telle situation semble avoir incité à rechercher une meilleure utilisation des ressources publiques sous la notion d'efficacité³⁹.

L'efficacité de l'investissement des ressources financières s'est imposée dans cette démarche en modifiant parallèlement les institutions juridiques pour arriver à l'approbation des lois financières sur la *performance*⁴⁰. L'efficacité des choix des investissements publics s'est convertie en règle générale, pour que le partage des charges soit respecté.

Dans certains cas, les réformes ont réussi à inscrire au niveau constitutionnel l'équivalence entre les recettes et les dépenses dans le cadre de la décentralisation, comme le cas de la France ou du Brésil. Le partage des compétences se fait de façon explicite dans certains cas où y il a une correspondance entre les obligations et le transfert des ressources. Dans d'autres cas comme le système mexicain, les transferts des responsabilités ne constituent pas forcément une règle à caractère constitutionnel avec un

³⁹ L'école du Public Choice développée aux Etats Unis en fait preuve, Cf. ROWLEY Charles et SCHNEIDER Friederich, *The encyclopedia of Public Choice*, Edit. Kluwer, 2004, pp. 235-246.

⁴⁰A l'instar de la plus récente loi sur la Performance en France qui a été adoptée en 2001 et définitivement appliquée en 2006. Au Mexique une loi de même nature a été introduite en mars 2006, « Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria », c'est dans cette loi que l'équilibre budgétaire sera présenté comme un enjeu gouvernemental. Il faut dire que ce système qui apparaît s'homogénéiser à l'échelle planétaire n'est pas encore adopté dans certains pays, car des conditions d'infrastructure et également d'équipement sont requises pour que ce système puisse être développé. Cf. GARCIA LOPEZ Roberto y GARCIA MORENO Mauricio, *La gestion para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Edit. Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.

équivalent en ressources financières, si ce n'est que légèrement par la réforme introduite en 1999 à l'article 115 Constitutionnel qui reconnaît plus d'autonomie administrative à l'échelon municipal.

Le problème du partage des charges doit correspondre à l'aménagement du pouvoir financier de l'Etat en raison du fonctionnement du secteur public, car cet aspect est en principe décisif dans le partage des responsabilités entre les différents échelons de gouvernement. D'une part, par ce que les coûts des programmes ou des services les plus onéreux seront absorbés par les autorités fédérales ou bien, planifiés dans l'intégration de fonds de compensation. D'autre part, par l'insistance d'une réduction des coûts à long terme par l'efficacité de l'action publique locale, lors de transferts de nouvelles compétences administratives⁴¹.

L'une des questions qui a soulevé le plus de débats lors de transferts des nouvelles responsabilités dans le cadre de la décentralisation a été de décider quel échelon du gouvernement serait le plus apte à assumer les nouveaux engagements administratifs. Analysé dans le cadre du fédéralisme par les américains Buchanan et Musgrave⁴², permet d'expliquer le choix du gouvernement par rapport aux bénéfices obtenus par la structure administrative lorsque les transferts de compétences entre les autorités sont bien établis. Dans la perspective académique, un argument générationnel et de temporalité est visible, car des vagues de décentralisation et de recentralisation de compétences sont la preuve d'un engagement et désengagement des autorités centrale et locale. Il s'agit d'un aménagement de l'espace politique et territorial particulièrement local, face à une augmentation des dépenses liées à des facteurs auxquels les acteurs locaux ne peuvent pas forcément faire face. Parmi les principaux facteurs on trouve la mobilité des citoyens, l'augmentation ou la réduction de la population dans certaines régions, la capacité technique régionale à absorber et s'adapter aux demandes d'investissement industriel, etc.

Pour savoir quelles sont les dépenses ou charges publiques, nous trouvons que la sphère gouvernementale centrale (fédérale) a gardé des compétences en matière de défense (Sécurité interne et externe), de commerce extérieur, comme les secteurs industriels stratégiques : la production du pétrole ou de l'énergie nucléaire (pour des pays

⁴¹ En effet, le rapport existant entre les dépenses et les charges est qualifié sous le principe de connexité. Ce principe est adopté par la doctrine allemande, consistant en une répartition de charges financières entre la fédération et les états fédérés, selon le contenu de compétences inscrit dans la constitution fédérale. Ce qui veut dire que chaque échelon peut inclure dans son budget les dépenses qui correspondent à ses charges. Cf. ANASTOPOULOS Jean, *Finances publiques et fédéralisme*, Op.cit., pp. 3-5.

⁴² BUCHANAN James et MUSGRAVE Richard, *Public Finance and Public Choice. Two Contrasting Visions on the State*, Edit. CesiInfo, USA, 1999.

producteurs), le transport, les télécommunications, la recherche et développement. Tandis que les gouvernements locaux sont quasiment relégués à des fonctions de prestation de services du fait de leur proximité avec les citoyens ; principe sur lequel se base en grande partie le transfert de compétences en matière éducative ou de santé, parmi les plus significatives.

L'éventail des charges est ainsi un indicateur dans le domaine financier pour voir de quelle manière le poids de telles responsabilités impactent les dépenses fédérales et locales. Il s'agit notamment d'une relation obligée qu'expose la distorsion de charges et dépenses, comme une problématique d'organisation auxquelles les gouvernements de toute forme d'Etat sont confrontés, qu'il soit Unitaire, Régional ou Fédéral.

Il convient également de souligner que la perception du rôle que doit jouer le niveau local dans l'organisation financière de l'Etat va différer d'une nation à l'autre. Sur cet aspect les autorités sont conscientes d'une diversité de nécessités régionales mais le problème sera centré sur *le comment* et *avec quoi* peut-on arranger et coordonner les efforts entre les autorités centrales et celles de la périphérie. De même, des pays moins développés vont entrer dans une dynamique en suivant l'exemple à moindre degré, par rapport à l'effort fait par les nations développées. En Amérique Latine on le voit avec le transfert des compétences par la décentralisation et le pari fait en augmentant les ressources des gouvernements locaux⁴³.

Le transfert de compétences ou de charges du centre vers la périphérie semble avoir eu des effets sur l'augmentation des dépenses locales. Pour donner un exemple, entre 1980 et 2004, les dépenses des collectivités territoriales françaises, sont passées de 7.9% à 10.8%. Ce sont des chiffres qui vont révéler la progression des dépenses lors de transfert de compétences consécutif de la décentralisation⁴⁴. Cette situation est certainement un constat du renforcement de l'autonomie locale, mais elle est également perçue comme dangereuse lorsque l'évolution des dépenses soumet le niveau local à une insuffisance de

⁴³ BOSCHMAN Nina, *Fiscal Decentralization and options for Donor Harmonisation*, Development Partners Working Group on Local Governance and Decentralization, Berlin, december, 2009, pp. 26-28.

⁴⁴ Conseil de Prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale*. Edit. La documentation française, mai 2010, p. 17. Nous trouvons des données plus spécifiques sur l'augmentation des dépenses et sa relation avec l'attribution des nouvelles compétences « Entre 1980 et 1991 la croissance annuelle moyenne en volume est de l'ordre de 4%, pour quasiment toutes les catégories de dépenses... entre 1991 et 1998, le rythme de progression annuel moyen des dépenses locales ralentit pour atteindre 2.2%... entre 1998 et 2004, la croissance annuelle en volume atteint en moyenne 3.9%. Cette nouvelle accélération des dépenses est portée par les prestations sociales, la masse salariale et l'investissement »

ressources propres⁴⁵. Des nations plus jeunes sont également confrontées à cette réalité, à l'instar de l'Amérique Latine, où la sphère locale va connaître une augmentation de charges par la décentralisation, particulièrement celle des secteurs éducatif et de la santé à partir des années 80. Alors que ces nouvelles charges sont imposées dans le cadre d'une réorganisation efficace du fonctionnement de l'appareil administratif des pays latino-américains, l'insuffisance financière va s'incruster de façon permanente⁴⁶.

§2- *Le problème du partage des ressources*

Le partage des ressources financières soulève des tensions entre les décideurs car il faut déterminer *qui* (quelle sphère de gouvernement) ou *quoi* (quel type de politique publique) privilégier lors de l'attribution des budgets.

Ce partage des ressources financières se divise essentiellement en deux catégories : autonomes et non autonomes. Les ressources sont incorporées lors de la programmation budgétaire afin de calculer les montants attribués à chaque organe du gouvernement et niveau gouvernemental, et ce quelque soit la forme d'Etat considérée.

Nous allons prêter une attention particulière à ce type de partage de ressources financières dans notre recherche, car sa mise à disposition est le résultat des accords entre les acteurs politiques afin de couvrir les dépenses fédérales et locales. Le partage des ressources financières entre les deux niveaux d'autorités devient ainsi un défi dans la construction des systèmes juridiques en Europe, en Amérique Latine, etc., du fait de

⁴⁵ Sur cet aspect, les prévisions faites sur l'évolution des dépenses locales depuis les années 90, prévoyaient un scénario complexe. La hausse de dépenses locales et l'insuffisance financière locale étaient prévisibles. Ceci soulève la question consistant à savoir : pourquoi d'autres nations comme le Mexique ont continué à pousser vers la décentralisation sans prévision de financement autonome de la sphère locale ? La réponse à un tel questionnement se trouve dans la création de mécanismes de transferts de péréquation ou de dotations afin de contenir les inégalités territoriales. Il s'agissait d'un outil généralisé et utilisé également par les autres formes d'Etat dans le monde. Cependant, ce mécanisme ne devait pas forcément libérer les Etats fédérés, du contrôle de la fédération. La décentralisation de fonctions devient alors nécessaire pour alléger également les dépenses de la fédération. Cf. BURON Martine, Groupe « Décentralisation : bilans et perspectives », *Décentralisation : l'âge de la raison*, édit. La documentation française, 1993, pp. 62-81.

⁴⁶ Au niveau de gestion de finances publiques l'une des problèmes identifiés dans la plupart de pays en Amérique Latine est la décentralisation de fonctions sans équivalent de sources de financement, ce qui rend nécessaires les mécanismes de transferts. Cette situation va pousser les autorités locales vers l'endettement. Les cas du Brésil et Argentine ne sont pas exclus de cette réalité même si ces deux pays sont les plus décentralisés dans la région Latino-américaine, leur modèle de coparticipation de recettes a influencé le manque d'intérêt de gouvernants locaux de collecter les recettes locales. Voir Ministerio del Interior de Chile, *Decentralización en América Latina : analisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Peru, Brasil y Argentina*, Documento de Trabajo, Division de Políticas y Estudios, Gobierno de Chile, Julio, 2009, pp. 26-30.

l'ampleur des dépenses⁴⁷. Sous cet angle, le partage des ressources financières devient un problème car les intérêts de groupes de pouvoir, dans une perspective d'exercice des pouvoirs politique et économique va aussi déterminer la forme de partage des ressources.

Alors que l'exécution des fonctions à l'intérieur des Etats est en relation avec l'attribution de ressources financières, nous trouvons une classification en ressources autonomes (A) et ressources non-autonomes (B).

A- Les ressources financières autonomes

L'éventail des ressources financières propres à chaque échelon gouvernemental, qu'il soit fédéral ou local, est un indicateur que va jouer dans l'organisation des relations financières intergouvernementales. D'une part, cela détermine le degré d'autonomie des acteurs gouvernementaux dans la structure l'Etat (qu'il soit unitaire, fédéral ou régional) afin d'accomplir ses fonctions et d'autre part, les ressources autonomes servent d'argument dans les négociations budgétaires, particulièrement pour le niveau local afin de demander l'attribution de plus de ressources financières, car à ce niveau se considère qu'il n'existe pas un éventail assez large.

La disponibilité des ressources autonomes constitue le seul moyen d'exercice du pouvoir des acteurs locaux face aux autorités fédérales, tant au niveau municipal qu'au niveau local (Etats fédérés)⁴⁸. A une époque où la démocratie s'est convertie en règle générale, les citoyens réclament davantage de transparence pour savoir où est investi l'argent public et comment le cycle décideur-payeur-bénéficiaires, fonctionne. Du côté des autorités fédérales ou locales, les mauvais résultats de l'exécution de politiques publiques et de services sont justifiés sous l'argument du manque des ressources financières. Pour la sphère locale, les ressources propres n'ont pas d'équivalence face aux dépenses qu'ils doivent financer⁴⁹. Cela évoque l'existence d'un éventail de ressources propres au niveau

⁴⁷ DE MELLO Luiz, *El financiamiento de los gobiernos locales ; los desafíos del siglo XXI*, Gold II, Resumen Ejecutivo sobre la descentralización y la democracia local, United Cities and Local Governments, Mexico, 2010, pp. 41-42.

⁴⁸ Nous précisons que le terme local, dans le cadre de notre recherche correspond aux Etats fédérés et non aux municipalités.

⁴⁹ Cette situation a été constaté dans le document de travail élaboré par le Ministerio del Interior de Chile, *Decentralización en América Latina : analisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Peru, Brasil y Argentina*, Op.cit., pp. 23-31.

local, mais dans la réalité on ne trouve pas un effort dans la collecte de ce type de ressources⁵⁰.

Pour savoir comment le partage des ressources fonctionne, nous décomposons les ressources financières en ressources fiscales (1^o) et en ressources non fiscales (2^o).

1^o) Les ressources fiscales

Le domaine de la fiscalité est un terrain très important dans l'organisation financière où tous les modèles d'Etat convergent plus au moins de la même manière⁵¹. Le terrain de la fiscalité reflète les intérêts et les choix des sociétés et des gouvernements, par les types d'impôts d'une part et les taux d'imposition d'autre part. Du fait de capacités distinctes et de potentiels également différents, une grande partie l'allocation des recettes qui alimenteront les finances de l'Etat dépend de l'effectivité du recouvrement⁵². En effet la distribution du pouvoir fiscal fixé par la Loi, nous offre en général dans une perspective comparative, les mêmes types d'impôts partagés entre le gouvernement central ou fédéral et local dans l'ensemble des pays. Au cours du dernier siècle nous avons assisté à une sorte d'harmonisation des recettes au niveau central. Les pays s'organisent dans une démarche de globalisation de la fiscalité à l'égard des types d'impôts que nous trouvons dans l'Union Européenne ou les pays membres de l'OCDE, à savoir : l'Impôt sur le revenu des personnes physiques, l'Impôt sur les sociétés, l'Impôt sur la consommation, l'Impôt sur la propriété ou les cotisations de sécurité sociale⁵³.

⁵⁰ Entre la période de 1980 à 2004, le Mexique n'a pas présenté une évolution significative l'allocation des ressources fiscales, par rapport à d'autres pays Latino-américains comme le Brésil, l'Uruguay ou l'Argentine où l'on trouve une amélioration. Cf. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Tributación en América Latina*. En busca de una nueva agenda de reformas. Santiago de Chile, 2006, p. 48

⁵¹ LEMIEUX Vincent, *La décentralisation*, Les éditions de l'IQRC, 1997, pp. 69-85. En effet, le professeur Lemieux, a utilisé le système comparatif en incluant des pays fédéraux et Unitaires, pour arriver à la conclusion que ces modèles d'Etat utilisent les mêmes sources de financement du budget par voie fiscale en utilisant les transferts pour renforcer les gouvernements locaux. Les pays concernés par son étude étaient la France, la Suisse, l'Allemagne, les Etats Unis, l'Espagne, la Suède et le Royaume Uni. Pour expliquer cette similitude, il prend en considération le fait que tous les systèmes politiques soient composés d'un centre et d'une périphérie, cette dernière considérablement autonome par rapport au centre. Il argumente « le centre trouve généralement son avantage dans la centralisation et la périphérie trouve le sien dans la décentralisation ». Cette identité de composants et des circonstances, génère les mêmes problématiques et des débats de la même nature dans les pays du modèle unitaire ou fédéral.

⁵² D'après les données de l'OCDE, le système du recouvrement mexicain se trouve parmi les plus bas de tout le groupe de pays qui font partie d'une telle organisation, avec un niveau si faible que le poids des prélèvements dans le budget est très bas. Organisation de Coopération et de Développement Economiques, *Panorama des statistiques de l'OCDE*, Economie, Environnement et Société, 2005, p. 179.

⁵³ *Les Grands Enjeux de la Politique Fiscale dans les Pays de l'OCDE*, Perspectives de l'OCDE, 2001.

Quand aux sources fiscales des gouvernements locaux, ils dénoncent souvent être le niveau le moins avantageux du fait d'un manque de ressources propres et d'une dépendance des transferts du gouvernement central. Le niveau local, bien qu'étant l'un des symboles de l'identité territoriale et d'attachement des citoyens, n'a pas montré une évolution forte au niveau des compétences fiscales. D'ailleurs dans la région Latino-américaine il reste encore un long chemin à parcourir en matière de fiscalité dans la mesure où elle donne des signes d'un faible niveau de recouvrement et d'utilisation des impôts locaux.

Etant donnée la valeur que les ressources fiscales représentent dans l'exercice des compétences gouvernementales, c'est là où la principale problématique de relations fiscales intergouvernementales sera rapportée, sur la répartition du pouvoir de lever des impôts.

2°) Les ressources non fiscales

Les recettes d'origine non fiscale sont tirées de plusieurs activités exclusives du gouvernement central ou fédéral. Elles se rapportent particulièrement aux fonctions à travers lesquelles le gouvernement central garde un contrôle spécifique et unique en tant que garant du développement national. L'une de ses attributions dans l'exercice de son pouvoir ou de la souveraineté au niveau économique lui permet d'avoir des domaines exclusifs ainsi reconnus par la loi fédérale dans le cas des pays fédéraux⁵⁴.

L'un des exemples de cette exclusivité est le fonctionnement des entreprises publiques ou de coparticipation dans ce qui est devenu un usage généralisé de partenariat public/privé. Un autre moyen sera visible lors de l'endettement international, par la ligne de crédits négociés dans les marchés financiers et employé par tous les pays au niveau central et local⁵⁵. Une pratique particulièrement développée à partir de la décentralisation de fonctions vers les autorités locales à partir des années 80-90⁵⁶. Nous devons dire que dans notre recherche le sujet de l'endettement sera envisagé comme un moyen alternatif

⁵⁴ Comme nous allons le voir dans cette thèse sur le Mexique, il s'agit de domaines exclusifs en matière économique. Réservés pour l'exploitation et le contrôle par la fédération : le cas de l'industrie énergétique est un exemple de ce type de domaines exclusifs.

⁵⁵ NASTRI Emilio et TRICARICO Marcelo, *Gestión efectiva de la deuda en los países federales : el caso de Argentina*, Actas de la Tercera Conferencia Interregional sobre Gestión de la Deuda, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo, Ginebra, 2001, pp.195-197.

⁵⁶ VELAZQUEZ GUADARRAMA Cesar, *State Public Debt Laws and Fiscal Performance the Case of Mexico*, Universidad Iberoamericana, June, 2005, pp. 7-9

mais nécessaire de financement de l'Etat face à l'insuffisance de recettes fiscales (*Partie II de la thèse*).

Les ressources non fiscales ont représenté pour le Mexique en 2000, autour de 22% des revenus totaux du gouvernement fédéral. Il s'agit de recettes qui ne sont pas très stables puisqu'elles dépendent du contexte économique international⁵⁷. La vente du pétrole nous donne un exemple du fait que l'instabilité économique mondiale affecte la valeur de cette ressource naturelle.

Par ailleurs, lorsque les ressources non fiscales sont utilisées au niveau planétaire, l'ampleur de son utilisation par région peut être visible de la façon suivante : on constate que dans la période de 1990 à 2006, les ressources non fiscales en Amérique Latine étaient équivalentes à 28%, le niveau de la fiscalité directe étant de l'ordre de 17.7% et les impôts indirects de 40%. Pour le groupe de l'OCDE les ressources non fiscales équivalaient à 14.8%, l'imposition directe était équivalente à 37%, et les impôts indirects à 26%⁵⁸. Ces données nous indiquent non seulement une crise dans la collecte des impôts en Amérique Latine, mais l'importance des ressources non fiscales pour les finances des Etats.

B- Les ressources financières non autonomes : les transferts

Le sujet des transferts est l'un de plus importants pour expliquer le fonctionnement du fédéralisme financier. Son utilisation correspond à des choix de financement lors de la distribution des compétences administratives des autorités locales, et de l'insuffisance des ressources fiscales du gouvernement local. Il nous semble que le niveau local est à l'heure actuelle en crise dans beaucoup de pays qui se trouvent étranglés par un pouvoir fiscal limité et par l'augmentation des dépenses. Le rôle des transferts, qu'ils soient conditionnels ou non, constitue une alternative de financement et devient un outil crucial pour le développement régional, employé par toutes les nations du monde. Les pays comme l'Argentine, le Brésil, ou le Mexique présentent une évolution plus accélérée des transferts⁵⁹, motivée par la décentralisation des fonctions vers les autorités locales⁶⁰.

⁵⁷ Budget fédéral du Mexique, section recettes. Ley de ingresos de la federación de 2000.

⁵⁸ Resumen Ejecutivo, *Política fiscal y desarrollo en América Latina : en busca del vínculo*. OCDE, 2008, pp. 15-18.

⁵⁹ FLAMAND Laura, *Sistema federal y autonomia de los gobiernos estatales : avances y retrocesos*, in MENDEZ José Luis, *Los grandes problemas de Mexico*, XIII, Políticas Publicas, Edit. El Colegio de México, 2010, pp. 509-513. Pour cette spécialiste l'emploi du système de transferts a acquis plus

Malgré son importance, des constats ont été faits par rapport aux effets négatifs qui se sont produits par son utilisation et par le conformisme des acteurs locaux. Car il faut le dire, les autorités centrales ou fédérales ne sont pas toujours les responsables d'un manque de volonté des acteurs locaux pour inciter à des réformes plus adéquates par rapport aux conditions de développement régional.

Les constats des études menées dans plusieurs pays comme le Brésil, la Colombie, l'Equateur, le Guatemala, et le Mexique, ont confirmé l'augmentation des transferts ainsi que leur influence dans la réduction de la collecte des recettes fiscales au niveau local⁶¹.

Par la finalité des transferts non autonomes on ne doit pas les associer à celle de ressources autonomes, car même s'il s'agit d'un important instrument qui certainement est dirigé à réduire l'inégalité territoriale ou à des programmes sectoriels, les montants sont conditionnés.

Lorsque l'intégration de fonds de transferts de ressources non autonomes ne fait pas partie de l'éventail des compétences locales, les autorités sous-nationales ne peuvent pas non plus obliger le gouvernement central à augmenter les montants des transferts. Ceux-ci dépendent d'une conjoncture globale des finances de l'Etat dans son ensemble. Il est clair que les négociations de la Chambre des Députés joueront un rôle décisif pour déterminer les secteurs d'investissement et la possibilité d'une augmentation de ressources mises à disposition des acteurs gouvernementaux.

L'emploi des ressources non autonomes ne constituent dans aucune circonstance un outil qui pourrait nous expliquer l'effectivité de la distribution des compétences financières entre les différentes sphères du gouvernement. Bien au contraire, le partage de ce type de ressources va justifier la forme par laquelle le propre système de distribution de compétences est remplacé au lieu d'un aménagement du propre système juridique et d'équilibre du pouvoir. On entendra parler, dans un esprit volontariste, les acteurs politiques du besoin urgent d'un nouveau schème de distribution des compétences fiscales entre les gouvernements fédéral et local, mais il s'agit au fond d'une demande de plus de

d'importance les dernières années, afin de le constater il faut regarder l'augmentation de ressources financières conditionnelles au Mexique par exemple, en 1996 étaient équivalents à 31% de ressources totales du niveau local, un pourcentage qu'en 2005 est de 52.42%.

⁶⁰ ARGANAZ Nadin, BARRAUD Ariel y PIERREPONT Maria, *Sistema de transferencias intergubernamentales en el mundo : los casos de Australia, Canada, Espana, Brasil y Argentina*, Edit. IARAF, Cordoba, 2010.

⁶¹ CABRERO MENDOZA y CARRERA HERNANDEZ Ady, *Decentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano*, in GUERRERO Juan Pablo, *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, Edit. CIDE y Miguel Angel Porrua, Mexico, 2004, p. 349.

ressources financières sans vouloir forcément une transformation de fond. L'échec de la Réforme de l'Etat mexicain et l'augmentation des transferts illustrent cette réalité⁶². A la place des réformes structurelles, s'est créée la conception de la *fédéralisation des ressources*, c'est-à-dire de l'augmentation des transferts. Voici l'un des sens cachés des réformes que nous allons appréhender dans notre recherche.

Les transferts que nous trouvons non seulement dans le système mexicain, mais également dans d'autres pays, sont classés en conditionnels (1°) et non conditionnels (2°).

1°) Les transferts conditionnels

En effet l'un des volets les plus intéressants dans l'analyse des compétences entre les autorités centrales et locales sans être important le modèle d'Etat auquel on pourrait faire référence, se situe dans l'emploi des fonds à caractère conditionnel. La finalité de fonds conditionnels est un indicateur très fiable qui permet d'une part de mesurer le degré d'autonomie de dépenses des autorités au niveau local et d'autre part de comprendre le sens de la décentralisation financière. Cette forme de décentralisation étant un mécanisme de dépense dont les critères sont établis par la fédération, elle va se situer au centre de la conception du nouveau fédéralisme, où il n'existe pas un renforcement de l'autonomie locale.

Dans la pratique, la conception des budgets nationaux contient un chapitre relatif aux montants concernant les transferts conditionnels et non conditionnels. Pour le premier, il s'agit de cibler des domaines qui vont renforcer un développement homogène des régions. Ils sont conditionnels parce que leur utilisation est limitée à une activité déterminée.

Régulièrement les autorités centrales ou fédérales privilégient les moyens de financement conditionnels afin d'éviter des distorsions du niveau d'endettement régional et ne pas perdre le contrôle de la gestion budgétaire. Alors que l'insuffisance financière est une règle courante de nos jours, une augmentation des montants par les transferts

⁶² Le gouvernement fédéral s'est engagé à la réalisation des réformes de fond sur les rapports avec les Etats et les municipalités. Le nouveau fédéralisme est inscrit dans l'agenda des grandes réformes, la publication des rapports sur les conditions de l'Etat et les programmes du sexennat de Vicente Fox se sont ainsi manifesté sur le sujet, mais les réformes de fond n'ont jamais vu le jour, ni atteint le niveau constitutionnel pour que le fédéralisme soit véritablement réorganisé.

conditionnels permet de trouver un équilibre entre les besoins et le manque des compétences fiscales locales⁶³.

En général le système de transferts conditionnels se fait par le biais de programmes particuliers, ce pourquoi ont trouve aussi l'emploi du terme *subventions* pour se référer à ce type de ressources⁶⁴.

2°) Les transferts non conditionnels

Sans s'opposer à l'autre type de transferts (conditionnels) mais dans l'optique d'une amélioration des conditions des gouvernements locaux, la deuxième catégorie des transferts se caractérise par son utilisation discrétionnaire par les autorités locales. La libre utilisation de ressources est une façon d'inciter les acteurs locaux à améliorer leur situation de développement, en investissant dans les domaines qu'ils considèrent nécessaires comme les infrastructures locales. Malgré cette importante finalité, ce type de transferts n'est pas privilégié par les autorités centrales car le contrôle et la gestion peut leur échapper⁶⁵.

Afin d'obtenir des ressources non conditionnelles, les autorités locales passent des accords avec le gouvernement central afin de partager les bénéfices tirés de la collecte des recettes des impôts généraux ou fédéraux. Le cas du système de coordination fiscale au Mexique est l'exemple qui nous permet de visualiser une forme particulière de la façon dont est mis en place ce mécanisme.

⁶³ BOADWAY Robin and SHAH Anwar, *Intergovernmental fiscal transfers. Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability Series*. Edit. The World Bank. 2007, p. 58. « In virtually all federations, fiscal decentralization involves decentralizing to subnational governments the provision of important public services and some targeted transfers... centralized tax administration and a uniform national tax system improve efficiency »

⁶⁴ BOADWAY Robin, *L'impératif des transferts de répartition fiscale*, Revue internationale des sciences sociales. N. 167. 2001, p. 116. « En fait, les subventions (transferts) conditionnelles peuvent être, pour le pouvoir central, une façon indirecte d'interventionnisme, pour influencer les décisions fiscales régionales. Au lieu d'attribuer des moyens plus directs. Les instructions sont imposées par le centre, qui refuse de tenir compte de la législation régionale, par un rejet de la législation locale »

⁶⁵ Selon les statistiques, il y a eu une réduction considérable du mécanisme de transferts non conditionnels au Mexique. En 1996 le montant de ce type de transferts était équivalent à 43% de ressources totales des Etats fédérés, pour passer à 35% en 2005. Consulter, FLAMAND Laura, *Sistema federal y autonomia de los gobiernos estatales : avances y retrocesos*, Op.cit., p. 510

CHAPITRE II - L'universalité institutionnelle du problème

L'universalité institutionnelle du problème est une question du choix sur le partage de compétences, de ressources financières et l'efficacité de ce partage. Cela est une réalité qui provoque le même type de tensions dans les trois modèles d'Etat (Unitaire, Fédéral et Régional).

La décision de l'échelon gouvernemental le plus apte selon le type de compétence requis par les structures juridiques financières est le problème majeur qui se pose au cours de la conception de ces dernières ; l'objectif recherché étant la maximisation des bénéfices tirés des investissements publics et le maintien conjoint de la libre autonomie des régions.

La généralisation de cette problématique entraîne une reconfiguration juridique et financière de l'Etat, avec de mécanismes de financement contenus dans des transferts, par une compensation ou par une péréquation, conditionnés ou non conditionnels. Il s'agit d'un phénomène universellement connu dans la modélisation des institutions financières transposable à l'Etat Unitaire (Section 1) et à des pays Régionaux et Fédéraux (Section 2).

Section 1 : L'existence surprenante du problème des compétences dans l'Etat Unitaire : l'exemple de la France

L'organisation juridique du système français semble avoir une définition et une précision des compétences plus ordonnées dans sa législation actuelle. Cela résulte d'un long procès d'adaptation de la normativité à la réalité politique et territoriale. La décentralisation qui semblait être à la base la formule utilisée dans la réorganisation de l'Etat semble cependant ne pas être suffisante, car le problème de financement des compétences continue de se poser.

Les trois formes d'Etat auxquelles nous faisons référence dans notre titre introductif ont tenté de résoudre les problèmes d'organisation administrative et de partage du pouvoir par la décentralisation. Dans cette démarche, la notion d'autonomie territoriale a acquis un sens plus important par rapport aux demandes de la société qui recompose également ses valeurs et ses intérêts. La décentralisation de fonctions et l'autonomie locale sont devenues alors, les deux aspects clés du débat dans l'organisation financière de l'Etat où l'aménagement fonctionnel entre ses différents niveaux gouvernementaux s'impose

comme une nécessité. Face à cette réalité, le succès des réformes dépend d'une part de la façon dont les besoins seront ciblés par les autorités, et d'autre part, de la capacité des autorités à s'adapter à cette évolution et recomposition des institutions⁶⁶.

La problématique du partage des compétences qui est attribuée en principe à un conflit de pouvoir et d'intérêts économiques dans le cas de l'organisation fédérale mexicaine, n'est pas un conflit isolé. Ce problème est d'ailleurs observé dans les relations entretenues dans le cas du modèle Unitaire français.

La problématique présentée dans le système français est attribuée à une insuffisance de l'organisation du système politique que la décentralisation n'a pas apparemment résolu⁶⁷. Alors que la décentralisation est réclamée par certains, d'autres attribuent plus de bénéfices à la recentralisation pour minimiser le risque et les coûts budgétaires.

Actuellement il n'y a pas de modèles achevés d'Etat qui puissent nous donner une preuve du perfectionnement institutionnel. Cependant, pour comprendre la création des institutions juridiques de nos jours dans le système juridique français, nous devons observer l'évolution chronologique du problème (§1), pour arriver à discerner les composantes du problème (§2).

§1- La chronologie du problème en France

Les grandes réformes juridiques sont en général le produit d'une période de grands bouleversements sociaux et politiques. Les répercussions de tels événements historiques

⁶⁶ CROZIER Michel, cité par HUTEAU Serge en *Le management public territorial*. Eléments de stratégie, organisation, animation et pilotage des collectivités territoriales. Edit. PAPYRUS, 2006, France, p.14. « La transformation d'un système aussi profondément enraciné dans la société et dans ses traditions paraît à première vue impossible à envisager sérieusement. Rien de plus difficile à changer qu'une culture, et notre système est une culture en soi. Mais justement parce que le problème peut être défini comme un problème culturel, la situation paraît finalement beaucoup plus favorable. Pourquoi ? Parce que toutes nos cultures occidentales sont en très rapide évolution... »

Ce changement auquel fait allusion l'auteur, est transposable en matière financière car l'accélération économique mondiale oblige à une recomposition des compétences et des intérêts de groupes sociaux au sein d'un même pays. Le cas de la Belgique ou de l'Espagne sont des exemples où l'autonomie de communautés (aspect culturel) a imposé des défis au système de relations financières intergouvernementales.

⁶⁷ PAOLETTI Marion, *Décentraliser d'accord, démocratiser d'abord*. Edit. La Découverte. Paris, 2007, pp.65-77. « La réforme administrative semble être un faux semblant de la démocratie participative, manifestement par l'usage du double discours dans le domaine politique. La réforme engagée par la France dans ce domaine se trouve limitée par ce que « la parole du public est suscitée, mais elle n'a aucune force contraignante et n'est pas articulée à la suite du processus de décision ». Citation prise par l'auteur, de l'ouvrage d'Emile Victoire, *Sociologie de Bordeaux*, La Découverte, Paris, 2007.

sur la modélisation de l'Etat du point de vue administratif sont importantes⁶⁸. Dans les périodes d'instabilité socio-politique, le partage du pouvoir est mis en valeur. Comme Jean Baptiste Bouet le souligne, « le partage du pouvoir était d'abord un partage de l'espace »⁶⁹. Il existe certainement une relation entre l'organisation territoriale et la forme d'exercice du pouvoir par le gouvernement. L'organisation administrative dans ce sens est le moyen qui nous permet d'observer et de confirmer que le partage du pouvoir est une problématique centrale de l'organisation de l'Etat.

En effet la chronologie permettant de retracer l'évolution de l'organisation administrative de la France peut être divisée en plusieurs phases⁷⁰. Ce processus a été amorcé à partir de 1789, par la Révolution et le processus d'unification du territoire qui en a résulté. Puis par l'adoption de la Loi du 28 pluviôse an VIII⁷¹, relative à l'organisation territoriale, par laquelle sera instauré un modèle centralisé. Au cours de cette étape d'organisation administrative, la commune a bénéficié de la reconnaissance de sa personnalité civile et patrimoniale. Cette loi a placé le préfet comme responsable de l'administration des départements, dont l'autorité est importante pour valider les actes des communes⁷². Postérieurement on trouve deux lois importantes que vont faire évoluer le système administratif : la loi municipale de 1837⁷³ et la loi du 10 août 1871, par lesquelles sera instaurée une commission départementale, organe qui sera chargé de contrôler les actes du préfet. Le processus de décentralisation semble s'accélérer à partir de l'adoption des lois du 5 avril 1884⁷⁴ sur l'organisation municipale et du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et libertés communales⁷⁵.

⁶⁸ En effet, il existera une nouvelle forme d'organisation administrative par la décentralisation, étant le résultat de ce processus historique de réforme. Cf. BAGUENARD Jacques, *La décentralisation*, Edit. PUF, Coll. Que sais-je ?, 7ème, 1980, pp.55-5.

⁶⁹ BOUET Jean Baptiste, Thèse de doctorat. *L'administration décentralisée du territoire : choix et perspectives ouverts sous la cinquième république*. Soutenue le 12 décembre 2006, Faculté de droit d'économie et de gestion d'Angers.

⁷⁰ BODINEAU Pierre et VERPEAUX Michel, *Historie de la décentralisation*, édit. Presses Universitaires de France, Edit. PUF, Coll. Que sais-je ? (2ème éd.), 1997, pp. 3-6.

⁷¹ Loi du 17 février 1800, relative à l'organisation administrative. PHILIP Loïc, *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, définition : décentralisation, Tome I, Economica, 1991, p. 555.

⁷² GAUDEMET Yves, *Traité de Droit Administratif*, Tome 1, Droit administratif général, 16ème, L.G.D.J., 2001, p. 127. La Loi du 28 pluviôse transformait profondément la structure des administrations que d'après cet auteur, influencé sur l'axiome de Sièyes : « délibérer est le fait de plusieurs ; exécuter est le fait d'un seul », aurait été utilisé comme argument pour créer dans les circonscriptions : un conseil collectif chargé de la délibération et un agent chargé de l'exécution.

⁷³ Cette loi a été accompagné de celle du 10 mai 1838 et augmentaient les pouvoirs, la première des conseils municipaux et la seconde des conseils généraux. Le pouvoir consistait en leur accorder le droit de prendre des décisions exécutoires. Parallèlement les départements obtenaient la reconnaissance de leur personnalité morale.

⁷⁴ LAUBADERE André, VENEZIA Jean Claude et GAUDEMET Yves, *Manuel de Droit Administratif*, 17ème, L.G.D.J., 2002, pp. 194-197. Cette loi a combiné la centralisation et la décentralisation, car on

Plus récemment une multiplicité de réformes ont été engagées par la France afin d'orienter l'aménagement de son territoire et de sa vie politique à partir notamment des années 80 (acte I de la décentralisation). Ce processus sera consolidé par la révision constitutionnelle de 2003 (acte II de la décentralisation)⁷⁶. Il s'agit essentiellement des réformes relatives à la décentralisation dans sa dimension institutionnelle et territoriale à la lumière de la Loi Defferre du 2 mars 1982 (A). On observe que dans la transformation de l'Etat, la France a dû supprimer des institutions obsolètes telles que la tutelle (B), afin de mieux adapter sa gestion budgétaire. Malgré le développement de la décentralisation, la relation de hiérarchie entre le pouvoir central et le pouvoir local ne disparaît pas, car un dépassement de cette limite de contrôle par le centre, amènerait au fédéralisme⁷⁷ où en principe les Etats fédérés sont plus libres que les collectivités territoriales dans l'Etat Unitaire.

A- La loi Defferre du 2 mars 1982

La réforme administrative de la France reconnue dans le monde entier par sa façon organisée de décentraliser les compétences aux autorités locales, a eu lieu dans les années 80. L'aménagement du territoire au cœur de cette réforme va renforcer la démocratie locale⁷⁸. La confirmation de l'acte I sera possible et mis en place en adoptant la Loi Defferre du 2 mars 1982, qui sera axée sur trois aspects à savoir : 1.-la suppression de la tutelle administrative⁷⁹ ; 2.- le transfert de l'exécutif départemental du préfet, au président du conseil général⁸⁰ et ; 3.- la transformation de la région en une collectivité territoriale⁸¹.

observe dans son contenu comment la commune va bénéficier d'une décentralisation de ses organes, comme le maire et le conseil municipal qui sont élus. En ce qui concerne le département et l'arrondissement, ils deviennent des collectivités semi-décentralisées.

⁷⁵ HERTZOG Robert, *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Edit. Economica, Tome I, A-G, Paris, 1991, pp. 555-557. Sur l'évolution historique également SCHACHINGER David, *La décentralisation en France*, Editions, GRIN, 2004.

⁷⁶ Révision Constitutionnelle du 28 mars 2003, sur l'organisation décentralisée de la République.

⁷⁷ GAUDEMET Yves, *Traité de Droit Administratif*, Op.cit., pp. 121-122. Parmi les principales différences que cet auteur évoque pour distinguer les compétences des Etats dans une fédération et celles des collectivités d'un Etat Unitaire, on retrouve des compétences relatives à la création de lois par la sphère locale dans un Etat fédéral.

⁷⁸ ALVERGNE Christel et MUSSO Pierre, *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*, La documentation française, 2003, pp. 229-233.

⁷⁹ *Ibid.*, pp. 117-119. La tutelle est une forme de contrôle que les autorités centrales exercent sur les actes des autorités locales. C'est par ce moyen de contrôle que les relations entre l'Etat et les collectivités

Suite à cette réforme de caractère administratif, un nouveau partage des ressources financières doit s'instaurer en 1983⁸² plus en accord avec le type de réforme engagé en matière administrative, afin que les autorités locales aient les capacités techniques d'exercer leurs compétences. Il s'agit de fournir des moyens humains et d'infrastructure pour l'accomplissement des nouvelles compétences⁸³.

Une réforme d'une telle ampleur sera bien accueillie, car la notion de proximité des autorités que les citoyens attendent de la part de l'administration recouvre celle d'une qualité de services. Cependant une bonne et meilleure administration a un prix, c'est pourquoi le rôle des ressources propres des acteurs locaux vient constituer l'un des volets les plus significatifs de la réforme administrative et financière française⁸⁴.

Nous n'allons pas expliquer entièrement le contenu de la réforme en question, pour nous concentrer sur l'aspect de relations financières résultant de la mise en place de cette Loi Defferre (1982). Le gouvernement central va alléger les dépenses des collectivités territoriales par l'instauration des dotations (*les dotations globales de fonctionnement, d'équipement ou la dotation générale de décentralisation*). Cet aspect est très particulier car il constitue un pilier essentiel que va renforcer la capacité d'action des autorités locales⁸⁵. La conception de la décentralisation se construit à partir de deux critères centraux de la gestion, *le décideur et le payeur*⁸⁶.

Sur le plan politique, l'introduction de cette Loi va attribuer au Conseil Général le rôle central dans la prise de décisions locales, réduisant ainsi le champ de compétences du préfet. Il s'agira d'un progrès dans la démocratisation des choix locaux car les membres du Conseil Général seront élus au suffrage universel. Le sentiment de proximité sera

étaient guidées. Avec l'arrivée de la décentralisation par la loi Defferre, cette pratique changea pour donner une nouvelle dimension à l'autonomie locale.

⁸⁰ BŒUF Jean Luc, *Les Collectivités territoriales et la décentralisation*. Découverte de la vie publique. Edit. La documentation française, 2ed, 2006, p. 11.

⁸¹ *Ibid.*, p. 7. L'un des aspects distinctifs de la Collectivité territoriale du point de vue juridique est « la personnalité morale, qui lui permet d'agir en justice. Allié à la décentralisation, elle fait bénéficier la collectivité territoriale de l'autonomie administrative. Elle dispose ainsi de son propre personnel et de son propre budget »

⁸² Loi no 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés communes des départements et des régions.

⁸³ BAGUENARD Jacques, *La décentralisation*, édit. PUF, 1980, pp. 40-42.

⁷⁸ Le bilan retenu en 2003 est que les dépenses locales se sont élevées à 130 milliards d'euros, soit l'équivalent de 50% (274 milliards d'euros) du budget de l'Etat à l'époque.

⁸⁵ BENOIT Patrick, *Transferts de ressources*, Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, Edit. Economica, Tome II, H-V, Paris, 1991, p. 1519-1522. « Dans un sens restreint, les transferts désignent l'attribution aux collectivités locales d'impôts antérieurement perçus au profit de l'Etat et l'allocation de fonds sous forme de subventions et dotations »

⁸⁶ GONTCHAROFF Georges et MILANO Serge, *La décentralisation 3. Les compétences transférées en 1983*, Edit. SYROS adels, 2eme, 1984, pp. 147-154.

complété plus tard par d'autres actes tendant à renforcer le processus de décentralisation, qui sera également renforcé par des moyens financiers⁸⁷.

B- La suppression de la tutelle

La tutelle permettait au gouvernement central de prendre en main le contrôle des actes des Collectivités Locales par l'intermédiaire du préfet, des tribunaux administratifs et des chambres régionales de comptes. Par la suppression de la tutelle, les autorités cherchaient une recomposition dans l'exercice du pouvoir local. Il est un sujet également passionnant, car dans son processus évolutif sera révélée l'importance du contrôle des dépenses dans l'organisation de l'Etat.

Pour les décideurs, une question qui devait être résolue dans la réorganisation administrative de l'Etat consistait à faire le choix d'augmenter les ressources financières, les compétences ou les deux au niveau local. Une prémisse confrontée lors des choix de gouvernance, sur l'utilité et l'ingérence de la tutelle dans le système français⁸⁸. Cet aspect conduit à un système dans lequel la prévision budgétaire deviendra de plus en plus importante, ce qui révèle une correspondance réelle entre les dépenses et les moyens mis à disposition⁸⁹.

La suppression de la tutelle a également eu un effet sur l'autonomie des collectivités territoriales, en les rendant plus libres de s'administrer où selon l'article 72 Constitutionnel aucune collectivité peut exercer une tutelle sur une autre⁹⁰.

§2- Les composantes du problème

La distinction des principaux outils de partage financier comme la compensation ou la péréquation employés dans les relations intergouvernementales dans le modèle unitaire

⁸⁷ Les deux Lois qui ont renforcé la décentralisation sont les lois du 6 février 1992 et du 12 juillet 1999.

⁸⁸ DES CILLEULS Alfred, *Origines et déviations de la Tutelle Administrative en France*. Extrait de la Réforme Sociale au Secrétariat de la Société d'Economie Sociale. En ligne Bibliothèque Numérique Gallica. BNF. 1897, pp. 3-24.

⁸⁹ L'ancien article 11 de la Loi n° 82-213 du 2 mars relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, abrogé par la Loi 94-1040, le 6 décembre 1994, contenait « La Chambre régionale des comptes saisie, soit par le représentant de l'Etat dans le département, soit par le comptable public concerné... constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget communal ou l'a été pour une somme insuffisante... la Chambre demande d'inscrire cette dépense au budget de la commune et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives à couvrir la dépense obligatoire »

⁹⁰ DELBO Robert, *La décentralisation depuis 1945*, édit. L.G.D.J, 2005, p. 44.

comme celui de la France, nous permettra, au cours de ce titre introductif, de démontrer que dans de ces éléments de partage se situe le paradigme d'attribution des recettes et des compétences également dans l'ensemble des pays, y compris ceux qui préconisent une organisation politique Fédérale et Régionale⁹¹.

Dans l'article 72.2 Constitutionnel, le législateur français a introduit l'autonomie fiscale des collectivités territoriales⁹². A travers cette dernière, le niveau local dispose de ressources financières propres composées par des recettes de libre gestion. Face à cet esprit volontariste de rendre plus cohérent le processus de décentralisation et la logique *compétences-dépenses*, la question qui se pose est celle de l'indépendance du niveau local. Dans la mesure de son indépendance financière, cet échelon gouvernemental va progressivement accomplir de mieux en mieux son autonomie⁹³. Cependant, une progression de dépenses locales est constatée⁹⁴, à travers laquelle se manifeste la dépendance inévitable de mécanismes de financement pour arriver à accomplir les missions administratives attribuées au niveau local.

La compensation, la péréquation, les dotations, les transferts horizontaux ou verticaux, sont des nominations qu'on entend régulièrement dans les discours présentés par les responsables des finances de l'Etat. Cependant, tous ces mécanismes sont conçus dans le cadre d'un équilibre financier national pour éviter un accroissement des inégalités territoriales et la satisfaction des besoins locaux. Ainsi les engagements gouvernementaux le démontrent lors de l'attribution de ressources⁹⁵.

Ces mécanismes de financement des gouvernements locaux peuvent être considérés comme les composants du problème, parce qu'ils constituent une alternative de transfert

⁹¹ En effet il existe traditionnellement une opposition théorique entre les différents mécanismes que les Etats sont supposés utiliser pour résoudre les problèmes internes. Cependant l'évolution de la décentralisation de façon parallèle dans le monde, démontre que son utilisation n'est pas très éloignée de celle des Etats fédéraux. Dans cette évolution les cas de l'Espagne et de l'Italie sont évoqués comme le passage d'un Etat Unitaire à un Etat Régional, proche de l'Etat fédéral. Les mécanismes de financement de ces systèmes qui seraient exposés dans notre introduction, sont quasiment les mêmes. Cf. FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILINCHINI Paule, *Droit des Collectivités territoriales*, Edit. DALLOZ, 2009, p. 61-63.

⁹² Mise en œuvre par la Loi organique du 29 juillet 2004.

⁹³ COLSON Jean Philippe et IDOUX Pascale, *Manuel : Droit Public économique*, L.G.D.J., 5^e, 2010, pp.794-810.

⁹⁴ LAURANT Philippe, *Les finances publiques en perspective. Finances locales : vingt années de décentralisation*. Budget de l'Etat et finances publiques. Cahiers français, no 329, novembre-décembre 2005, pp. 64-67 « Cette progression importante de dépenses (...) au fur et à mesure des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales depuis 1983, expliquant une progression de 40%(...) Les dépenses annuelles totales consécutives au moment de la décentralisation depuis 1983 peuvent être évaluées, en 2004, à 37 milliards ». Consulter également, BOUVIER Michel, *Les finances locales*, 11eme, L.G.D.J, 2006.

⁹⁵ La progression des dépenses publiques doit être contrôlée, pour respecter les engagements européens de la France, dans le contexte de l'UE. Loi no. 2010-1645 du 28 décembre sur la Programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

des ressources financières face au manque de recettes à caractère fiscal dans le cadre de l'autonomie régionale ou locale. Ils sont également les composants du problème par leur instrumentalisation par les décideurs, c'est-à-dire que le fait de savoir comment sont composés ces mécanismes et quelles finalités ils poursuivent, nous permet de regarder les intentions des décideurs.

L'emploi de dispositifs de renforcement financier accompagnant les compétences administratives attribuées ainsi que l'éventail de tels mécanismes de financement illustrent que l'organisation administrative tend à une évolution économique. Depuis les années 70-80 avec les vagues de décentralisation dans le monde entier nous assistons à la construction des mécanismes de compensation bien définis⁹⁶.

La mise en place de mécanismes de financement comme la compensation (A) et la péréquation (B) est nécessaire certainement pour l'accomplissement de fonctions au niveau local, mais l'autonomie locale ou régionale est mise en question car les deux mécanismes de partage financier vont rester un domaine de contrôle de la sphère gouvernementale centrale dans le cas du système Unitaire, ou dans le cas du système fédéral, dans la fédération⁹⁷.

A- La compensation

Lorsque les autorités au niveau local ne se trouvent pas en mesure de financer la totalité des dépenses comprises dans le cadre de ses compétences, le mécanisme de la compensation permet de remplir le vide généré par le manque des recettes. Ce manque est dû à une insuffisance de ressources tirées de leur fiscalité locale. De la même façon que pour toute sorte de transfert, il y aura des critères spécifiques à remplir afin de mettre en cohérence l'attribution des ressources et des dépenses⁹⁸.

⁹⁶ BERARD François, *Les dotations de l'Etat aux collectivités locales*, édit., L.G.D.J., 2001, p. 4. Dans la mesure où l'Etat va se recomposer du point de vue administratif, il apparaît un approvisionnement de ressources financières vers les collectivités. Les finalités sont multiples, parmi lesquelles la correction des inégalités territoriales est l'une des plus sollicitées.

⁹⁷ Cette question a été posée par le Prof. Michel Bouvier qui considère qu'il faut regarder la taille des transferts, ou des subventions qui sont mis à disposition de la sphère locale. Cet aspect est le seul indicateur du degré de l'autonomie de la collectivité bénéficiaire. Voir BOUVIER Michel, *Les finances locales*, 14^{ème} édition, L.G.D.J., 2011, p. 147.

⁹⁸ L'un des exemples que nous pouvons donner est le versement attribué à partir de 1999, il s'agit de la compensation à l'occasion de la suppression de la part des salaires de base de la taxe professionnelle.

La compensation a été introduite progressivement en fonction de responsabilités transférées aux autorités locales et sera un outil de renforcement de l'autonomie financière accordée aux collectivités locales.

B- La péréquation

Dans le cadre des réformes administratives que la France a engagées depuis la mise en vigueur de la Loi sur la décentralisation en 1983, la péréquation financière est devenue un outil de renforcement des finances locales⁹⁹. Marquées par une insuffisance financière et la consécutive inégalité territoriale, la péréquation financière est devenue une péréquation de solidarité¹⁰⁰. Cette péréquation permet de poursuivre dans la logique de transferts non seulement dans le champ des compétences et des obligations, mais aussi des moyens distribués horizontalement ou verticalement. Il existe des critères spécifiques pour optimiser son investissement, tels que le potentiel fiscal ou la population¹⁰¹.

Dans le cadre d'une telle mesure de péréquation, en 2011 les décideurs politiques ont du redéfinir le potentiel des collectivités territoriales pour déterminer quelle serait la capacité fiscale et financière des régions ?¹⁰² Ceci doit permettre l'introduction des fonds en produisant de bons résultats et surtout en fixant des objectifs précis de développement. La recomposition du mécanisme de péréquation financière est intéressante car celle-ci va s'adapter aux réformes administratives de manière automatique. Cette caractéristique

⁹⁹ Il faut préciser que le système de péréquation existait déjà auparavant. Le premier exemple est celui de la loi de finance de 1951 qui institue un prélèvement sur l'ensemble du produit de la taxe locale, destinée aux communes les plus pauvres. Postérieurement on trouve d'autres modalités contenues en fonds, par exemple les fonds départementaux de la taxe professionnelle en 1975 et le fond national de péréquation de la taxe professionnelle en 1980. La péréquation est sans doute un dispositif qui sans importer le type de dotation financière, a pour but de renforcer les finances locales.

¹⁰⁰ BURON Martine, Groupe « Décentralisation : bilans et perspectives », *Décentralisation : l'âge de la raison*, Op.cit., p.85. La notion de la péréquation de solidarité est considérée par l'auteur comme relative à l'équité, notamment au regard des besoins sociaux, ayant pour finalité la correction des inégalités. Il considère que lorsque les pouvoirs publics ont du mal à mettre en place ces réformes administratives, ils sont obligés d'utiliser le mécanisme de la péréquation.

¹⁰¹ Rapport d'information no 731 (Session Extraordinaire de 2010-2011, enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juillet 2011) fait au nom de la commission des finances, par le groupe de travail sur la mise en œuvre de la péréquation entre les collectivités territoriales. DALLIER Philippe, GUENE Charles, JARLIER Pierre et MONTGOLFIER Albéric. Péréquation financière entre les collectivités territoriales : les choix de la commission des finances du Sénat, B. La nécessité de revenir à une version plus ambitieuse du dispositif de péréquation de la CVAE départementale et régionale. Disponible en ligne sur le site officiel du Sénat. www.senat.fr

¹⁰² Le potentiel fiscal était défini à l'article L.2334-4 du Code Général des Collectivités Territoriales, jusqu'à la réforme de la fiscalité locale où a été supprimée la taxe professionnelle.

d'adaptation, fait de la péréquation un outil très flexible¹⁰³ dont l'usage s'est généralisé dans les autres formes d'état (Régional et Fédéral).

L'importance attribuée à ce mécanisme est telle que des propositions en France sont favorables à la constitution d'un fonds de péréquation d'un milliard d'euros en 2015¹⁰⁴. Parmi les principaux critères d'attribution du fonds, se trouvent le faible potentiel fiscal territorial ou les charges à supporter par les régions.

L'augmentation des montants à redistribuer par la péréquation envisagés sont très évocateurs de la dépendance des collectivités locales dans l'avenir¹⁰⁵, malgré le but cherché par la décentralisation de les rendre plus autonomes.

D'autre part, il faut dire que l'attribution des ressources financières par la péréquation a une mission spécifique, elles sont affectées en général au développement territorial dans le but de réduire l'inégalité entre les régions. Afin de trouver des moyens qui puissent intégrer les fonds de transferts, le législateur a incorporé une condition indispensable qui permettrait de mesurer le degré de contribution des régions supposées aider ; *le potentiel financier* ainsi défini par la législation (CDCT)¹⁰⁶ est un critère qui permettra de calculer la capacité fiscale des territoires et savoir si une région peut contribuer à la réduction des inégalités en intégrant les fonds de péréquation¹⁰⁷.

Parallèlement à ce type de péréquation horizontale, il en existe une autre, nommé verticale, par laquelle sont attribuées des ressources financières visant à renforcer les conditions particulières des collectivités. Elles augmentent avec les transferts contenus dans les dotations horizontales pour accroître la richesse des collectivités. L'une des principales distinctions se trouve dans l'origine des ressources qui les finance. De cette manière la péréquation verticale est financée par le budget national et la péréquation horizontale par les budgets locaux¹⁰⁸.

¹⁰³ Loi no 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010. Extrait de l'article 78 propose un exemple du remplacement des mesures par la péréquation qui évolue parallèlement pour être adaptée aux conditions réelles du moment. « A compter de l'année 2011 seront mis en place dans chaque département, en remplacement des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, des systèmes de péréquation des ressources des communes et des établissements publics de coopération intercommunale permettant de corriger les inadéquations de la répartition ou de la croissance des ressources entre ces collectivités et établissements publics... »

¹⁰⁴ Rapport d'information no 731 (2010-2011), Op.cit.

¹⁰⁵ *Idem*. D'après ce rapport, le groupe de travail constate une progressivité des montants de la péréquation : 250 millions d'euros en 2012, 500 en 2013, 750 en 2014, pour arriver finalement à 1 milliard en 2015.

¹⁰⁶ Art. L5211-30 du Code Général des Collectivités Locales.

¹⁰⁷ Art. 125 de la Loi no 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

¹⁰⁸ GUENCANT Alain et UHALDEBORDE Jean Michel, *Comment gérer la complexité croissante de la péréquation territoriale ?*, in GILBERT Guy, *la Péréquation financière entre les collectivités locales*, édit. PUF, 1996, pp. 41-44.

L'utilisation de péréquation comme moyen de financement et renforcement du niveau local, n'est pas exclusive du système Unitaire, et peut être considérée comme une composante du problème des relations financières au sein d'Etats Régionaux et Fédéraux, car son emploi est liée à l'exercice du pouvoir politique et économique.

Section 2 : L'existence évidente du problème dans les Etats régionaux et fédéraux

Actuellement nous trouvons qu'il existe une identité des problèmes structurels, juridiques, politiques, économiques, sociales, etc., dans tous les pays du monde. Il en va de même pour les choix en matière de gestion des ressources financières, dont l'identité de mécanismes de redistribution financière est également évidente dans les trois modèles d'Etat, fédéral, unitaire et régional.

Pourquoi parlons-nous de cette existence évidente du problème ? Bien que des organismes comme l'OCDE, la Banque Mondiale ou le FMI nous apportent des données qui soulèvent les problématiques des pays au niveau international, nous observons aussi une médiatisation des conflits dans toutes les régions du monde, qui mettent en évidence une identité des conflits : le chômage, la pollution, l'immigration des habitants d'une région à une autre pour trouver des meilleures conditions de vie –donnant naissance à des mégalo-poles comme Rio de Janeiro, Buenos Aires ou la Ville de Mexico. Enfin, des situations qui provoquent les mêmes conséquences : le manque de services publics, de transports, de sécurité, de sources d'emploi, d'éducation, de services de santé, etc.

Etant donné que les problématiques sont quasiment identiques, alors, les mécanismes employés par les gouvernements afin de répondre aux besoins des citoyens, convergent d'une façon où d'une autre par la mise en place des fonds des transferts afin de couvrir les budgets locaux et nationaux vis-à-vis de dépenses grandissantes¹⁰⁹.

Nous allons voir à présent comment la distribution des compétences non seulement dans l'Etat fédéral, mais aussi dans l'Etat régional, est toujours difficile à gérer. En effet, les difficultés que soulèvent les choix du meilleur partage des compétences et des ressources sont liées à un élargissement ou une réduction du pouvoir de prélèvement de l'Etat. Ceci nous amène

¹⁰⁹ MA Jun, *Intergovernmental Fiscal Transfert : A Comparison of Nine Countries (Cases of the United States, Canada, the United Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, India, and Indonesia)*. Macroeconomic Management and Policy Division. Economic Development Institute. The World Bank, mai 1997. Disponible sur internet : www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer

à aborder une identité des techniques de partage financier, ainsi qu'une identité des tensions créées au sein des pays, car une division entre régions pauvres et régions riches s'effectue en conséquence. L'inévitable divergence financière territoriale est un sujet très délicat qui peut être aggravé par son association à d'autres problématiques, à l'instar des divergences culturelles¹¹⁰.

Pour constater l'existence d'une identité des problématiques financières dans les pays, nous divisons son étude par systèmes, afin d'aborder en premier lieu les relations financières dans l'Etat régional (§1) et en second lieu le problème posé par ces relations dans l'Etat fédéral (§2).

§1- Le problème des relations financières dans l'Etat régional : l'exemple de l'Espagne

Le système Régional est organisé premièrement dans une structure d'Etat Unitaire, et dans son évolution se déplace vers une organisation de type fédéral, sans pour autant l'atteindre. Pour pouvoir comprendre ce système, il faut observer la composition de la population comme étant l'un des aspects ayant conduit à ce type d'organisation politique. A travers une diversité sociale et culturelle les communautés vont réclamer la mise en valeur de leur autonomie identitaire afin d'obtenir plus d'indépendance face au gouvernement central.

L'un des exemples les plus cités par la doctrine contemporaine de ce type d'organisation politique sera l'Espagne, qui a développé un système de décentralisation assez important, presque identique à celui des Etats Fédéraux. La particularité de cette évolution est le réaménagement de l'aspect territorial afin d'éviter des tensions entre les différents groupes communautaires qui revendiquent une identité et une reconnaissance particulières¹¹¹.

¹¹⁰ DE WITTE Bruno, *Regional autonomy, cultural diversity and European integration : the experience of Spain and Belgium*, in ORTINO Sergio, ZAGAR Mitja et MASTNY Vojtech, *The changing faces of federalism : Institutional reconfiguration in Europe from East to West*, 2005, pp. 202-221. Les deux exemples d'une telle situation sont la Belgique et l'Espagne, nous aborderons le cas de cette dernière.

¹¹¹ Il faudrait regarder l'article 2 de la Constitution Espagnole qui établit l'Unité de la nation espagnole et l'incorporation de l'élément distinctif (autonomie) du régionalisme « La Constitution est fondée sur l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles » Dans le Chapitre III de la propre Constitution (Des Communautés autonomes) article 143 nous trouvons les fondements de cette autonomie « En l'application du droit à l'autonomie reconnu à l'article 2 de la Constitution, les provinces limitrophes ayant des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, les territoires insulaires et les provinces ayant une entité régionale historique pourront se gouverner eux-mêmes et se constituer en communautés autonomes... »

L'Espagne a vécu un processus de réorganisation territoriale depuis l'adoption du gouvernement régional (*Comunidades Autonomas*) et de sa reconnaissance au niveau constitutionnel en 1978. Une fois adoptée cette Constitution Politique nous constatons dans son contenu, que ce pays n'a pas adopté un système fédéral¹¹². A la différence des pays où les constitutions précisent l'adhésion au modèle fédéral¹¹³. En revanche, la structure juridique au niveau de la décentralisation des impôts ainsi que des dépenses est très proche du modèle fédéral. Les Communautés Autonomes (*Comunidades Autonomas*) viennent s'incorporer comme un nouvel échelon de gouvernement qui va caractériser le régionalisme espagnol d'après l'article 137 de la constitution : « *L'Etat se compose, dans son organisation territoriale, de communes, de provinces et des Communautés autonomes. Toutes ces entités jouissent d'une autonomie pour la gestion de leurs intérêts respectifs* »¹¹⁴.

Le cœur de l'autonomie financière des communautés autonomes est inscrit dans les articles 156 et 158 de la Constitution, il est le résultat d'un processus de décentralisation budgétaire entre l'Etat central et les autorités locales, avec de nouvelles responsabilités et de nouvelles charges¹¹⁵.

Voir aussi LOPEZ NIETO, Lourdes, *Relaciones Intergubernamentales en la Espana Democratica, Interdependencia, autonomia, conflicto y cooperacion*. Edit. Dykinson, Madrid 2006, p.36 « El desarrollo de la autonomia en Espana, la celeridad y eficacia con que se ha procedido al reparto del poder, déjà en pie el problema de la persistencia de la nacion espanola, obscurecida quizas por la rotunda afirmacion de otras conciencias nacionales y regionales en la vida espanola... Un riesgo que debe afrontar nuestro Estado Autonomico subrayando la convivencia de hechos nacionales en la vida espanola acomodados en un esquema de lealtades nacionales compartidas al que debe someterse una tradicion de nacionalismo espanol de signo liberal-democratico y al que deben ajustarse también unos nacionalismos periféricos que sean capaces de ver en el nuevo modelo de Estado un marco politico adecuado para el desarrollo de sus objetivos politicos y democraticos » ; « Le développement de l'autonomie de l'Espagne, la célérité et efficacité avec lesquelles on a procédé au partage du pouvoir, laisse encore le problème de la persistance espagnole, obscurci probablement par l'affirmation d'autres consciences nationales et régionales dans la vie espagnole... Un risque que doit affronter notre Etat est la convivialité et l'union dans la vie espagnole, placés sur un schème de loyauté nationale partagée, auquel doivent se soumettre la tradition et le nationalisme espagnol de caractère libéro-démocratique ainsi que des nationalismes périphériques doivent aussi s'adapter, capables de voir dans le nouvel modèle d'Etat, un cadre politique adéquat qui leur permettra d'atteindre ses objectifs politiques et démocratiques » (traduction libre)

¹¹² GRAU I CREUS, Mireia, *Spain incomplete federalism*, in *Federalism and Political Performance*, Edité par Ute Wachendorfer-Schmidt, Edit. Routledge. 2000. pp. 56-63.

¹¹³ Nous faisons mention de cette particularité car si les relations entre les collectivités territoriales en Espagne, ainsi que les rapports avec les Communautés autonomes sont similaires à celles de l'Etat fédéral, est l'adoption du système fédéral par la Constitution politique, ce qui détermine son existence et non seulement la pratique des relations financières. Comme nous allons voir dans cette partie introductive, les outils techniques dans le partage des ressources financières sont les mêmes dans l'Etat Unitaire, fédéral et régional, car la concentration du pouvoir et le besoin d'intégration nationale amène à un système de transferts transposable à tous les systèmes juridiques.

¹¹⁴ Constitution Espagnole, Titre VIII De l'organisation territoriale de l'Etat, Chapitre premier Principes généraux.

¹¹⁵ HERNANDEZ LA FUENTE Adolfo, *Espana : Estado Autonomico*, in Coloquio sobre decentralizacion politico-administrativa en América Latina : discurso politico VS. Realidad concreta. Gaceta Mexicana de

La décentralisation incorporée par le passage du modèle unitaire au modèle régional a provoqué l'augmentation des dépenses financières de l'Etat, car il fallait assurer l'exécution de nouvelles compétences au niveau local. Le système de financement des Communautés Autonomes depuis leur création a été progressif au niveau fiscal et a tenté de réduire la dépendance des transferts de la part du gouvernement central. Cependant, comme dans la plupart des pays, le développement régional reste très attaché aux transferts, particulièrement au « *Fondo de Suficiencia* » qui représente un tiers du total des ressources des Communautés en 2004. Ce système a été employé pour résoudre les inégalités verticales ou horizontales.

Dus à l'insuffisance financière régionale, les transferts gouvernementaux ont été révisés en 2001 afin de proposer un nouveau partage des ressources fiscales touchant l'Impôt Sur le Revenu (33%), les Taxes sur la Consommation (35%), de conduire les accises (alcool, Tabac Gasoil 40%), la Taxe sur l'électricité et les permis sur les voitures (100%). Notons que ce nouveau partage des impôts a augmenté les ressources mises à disposition des gouvernements locaux. En revanche, les transferts ont été réduits et de nouvelles responsabilités ont été transférées telles que l'éducation et la santé. D'une manière ou d'une autre, les Communautés autonomes n'ont pas un pouvoir absolu de contrôle sur les impôts, puisqu'elles doivent partager les bénéfices des recettes avec le gouvernement central.

La redistribution des ressources financières est mise en place à travers deux fonds ; le *Fondo de Suficiencia*¹¹⁶ et les *Asignaciones de nivelacion*. Pour le premier fond il s'agit d'un moyen de distribution vertical, non conditionné. Celui-ci constitue un complément qui a pour but de réduire les possibles déséquilibres verticaux ou horizontaux. Quant aux secondes, elles ont été créées pour compenser l'augmentation des dépenses qui sont également liées à l'augmentation de la population.

Malgré la mise en place du système de transferts par péréquation, il existe encore une certaine présence de la part du gouvernement central. Derrière ce système de transferts se trouve la place directionnelle du gouvernement afin de garantir un certain

Administracion Publica Estatal y Municipal, El estado y el municipio en el Plan Nacional de Desarrollo, no 34-35, mayo-diciembre, Mexico, 1989, pp. 75-82.

¹¹⁶ Pour calculer le montant de ce fond, le gouvernement central prend en considération l'actualisation des pourcentages des taxes dévolues aux Communautés Autonomes. Ceci est en rapport avec l'évolution ou l'augmentation nationale des recettes.

niveau de qualité des services, voire de qualité de vie sur tout le territoire¹¹⁷. Le modèle régional Espagnol tel que l'Etat fédéral ou le modèle unitaire, possède des caractéristiques qui nous permettent aussi de confirmer une identité des rapports et des tensions entre le gouvernement central et les collectivités territoriales. Ceci est le résultat du pouvoir exercé par le niveau central dans la prise de décisions nationales où les collectivités ont une marge de manœuvre limitée¹¹⁸.

Les défis auxquels le système régional espagnol doit faire face consistent à concilier l'autonomie des régions et l'unité nationale connue dans l'Etat fédéral. Les tensions provoquées par les divergences territoriales mettent en discussion le partage des pouvoirs fiscaux. D'après l'article 140 de la Constitution Espagnole, l'autonomie est garantie par la Constitution et reconnaît aussi une personnalité juridique complète dont un gouvernement et un système d'élection municipale local a été mis en place. Mais jusqu'où cette autonomie peut-elle aller ? L'article 142 de la Constitution Espagnole précise « *Les finances locales devront disposer de moyens suffisants pour exercer les fonctions que la loi attribue aux collectivités respectives ; ces moyens proviendront essentiellement de leur propre imposition et de leur participation à celle de l'Etat et des Communautés autonomes* »

Nous considérons que même si le modèle régional espagnol fait preuve d'une grande volonté de décentralisation, ceci est dû à un aspect identitaire comme dans le cas de la

¹¹⁷ Pour des chercheurs comme Jésus Ruiz Huerta et Ana Herrero, il aurait été souhaitable d'avoir créé un système de transferts à la lumière du contenu de l'article 158 Constitutionnel (inscrit dans le système financier) et non seulement d'avoir créé le Fondo de Suficiencia, car il paraît que celui-ci constitue le moyen de transferts le plus commun. En *Fiscal Federalism and Political decentralization. Lessons from Spain, Germany and Canada, UK*, 2008, p.154.

On a décidé de transcrire le contenu de l'article 158 de la Constitution Espagnole afin de voir pourquoi les chercheurs que nous venons de citer, en font mention. « 1.- Dans les budgets généraux de l'Etat, on pourra fixer une assignation aux Communautés autonomes en fonction de l'importance des services et des activités étatiques qu'elles auront assumées et des prestations minimales qu'elles s'engagent à apporter en ce qui concerne les services publics fondamentaux sur tout le territoire espagnol. 2. Afin de corriger les déséquilibres économiques inter-territoriaux et de mettre en pratique le principe de solidarité, on constituera un Fond de compensation destiné à financer les dépenses d'investissement dont les ressources seront réparties par les Cortes générales entre les Communautés autonomes et les provinces, s'il y a lieu »

En effet on peut constater que le texte permet la création du fond seulement après avoir constaté le déséquilibre ; pour la doctrine espagnole le sens de la redistribution n'est pas très clair entre régions et manifestement il existe là la nécessité d'inscrire ce fond dans le système financier régional, car le gouvernement central continue à avoir un rôle essentiel dans la prise de décisions des transferts.

¹¹⁸ Il nous semble que l'Etat central conserve et exerce un pouvoir auquel le niveau régional pourrait difficilement s'opposer. « Les régions peuvent ainsi être formées, créées ou abolies par la majorité simple d'une assemblée législative. L'autonomie des minorités peut être renforcée mais aussi réduite par une majorité simple. Les minorités n'ont donc aucun pouvoir constitutionnel pour freiner les autorités qui souhaitent imposer des limites au régionalisme, ni pour promouvoir la décentralisation... c'est un fédéralisme sans les formes de partage du pouvoir dévolues aux unités fédérales ». Cf. FLEINER, Thomas et HOTTINGER, Julian Thomas, *La pertinence du fédéralisme dans la gestion des diversités nationales*, Revue Internationale de Politique Comparée, Vol. 10, no 1, 2003. pp. 82-83.

Belgique. Cela a poussé vers un grand degré d'autonomie plutôt qu'à une réorganisation financière entre le local et le central. Ce dernier aspect est la conséquence du premier, c'est-à-dire que les tensions entre les différentes communautés –du point de vue identitaire, constituent l'élément déclencheur de l'autonomie et par conséquent de la décentralisation financière. Autrement dit, le financement des besoins territoriaux (en infrastructure, système éducatif, de santé, etc.) ne constitue pas nécessairement un élément déclencheur du conflit entre les communautés, car le besoin de ressources financières a toujours existé dans tous les modèles d'Etat dans tous les niveaux de gouvernement.

Actuellement le modèle régional espagnol est en train d'évoluer, de s'adapter. On ne peut pas prévoir si dans l'avenir ce pays adoptera complètement le modèle fédéral ou si le fait de se trouver entre le système Unitaire et le système fédéral lui convient. Cependant, ce qui est certain est que le régionalisme espagnol fonctionne et les moyens de redistribution financière et de péréquation ont réussi à éviter la fragmentation de l'unité nationale¹¹⁹. Pour des spécialistes comme Santiago Lago-Pena et Thierry Madiès, les inégalités territoriales vont s'accroître car l'augmentation de l'autonomie s'accompagne d'une réduction des transferts ainsi que de la réduction des fonds structurels. Alors la demande de ressources propres viendra confirmer une telle démarche d'autonomie. Quoiqu'il en soit, ils observent un sentiment de double identité des espagnols ; d'un coté leur appartenance à l'Etat espagnol et de l'autre, leur identification aux Communautés Autonomes¹²⁰.

¹¹⁹ Le succès du modèle régional espagnol dépend des réformes autres que financières, dans des domaines plus politiques. Op.cit. LOPEZ NIETO, Lourdes, *Relaciones Intergubernamentales en la Espana Democratica, Interdependencia, autonomia, conflicto y cooperacion*. p. 36. « Transcurridos veinticinco anos de la vigencia de la Constitucion de 1978 es inevitable plantearse la oportunidad de mecanismos de reforma dentro del modelo autonomico. Sin menoscabo de la apertura a esta posibilidad, particularmente en aspectos tan concretos como la reforma del Senado, cabe senalar que lo que el modelo necesita en mayor medida es una modificacion de la cultura politica que propicie si mejor funcionamiento. Mejor que la reforma de estatutos, mejor que la introduccion de cambios en el texto constitucional, se hace necesario el aumento de la colaboracion, el desarrollo de los valores de las lealtades compartidas, el pluralismo y la tolerancia para que el modelo pueda dar de si todas sus potencialidades, evitando tentaciones arbitristas que pueden manifestar en mayor medida los deseos de construccion de una arena para el combate partidista que proyectos maduros de mejora de un modelo de organizacion territorial del poder que ha manifestado su eficacia... » ; « Après vingt-cinq ans de mise en vigueur de la Constitution de 1978, il est inévitable de ne pas réfléchir aux mécanismes de réforme du modèle autonome sur des aspects concrets. Par exemple la réforme du Sénat, mais aussi il faut le dire, le modèle a besoin d'une réforme de la culture politique pour avoir un meilleur fonctionnement ; au-delà des réformes des statuts ou l'introduction des réformes au texte constitutionnel, il est indispensable d'améliorer la collaboration, le développement des valeurs partagées, le pluralisme et la tolérance pour que le modèle puisse nous donner tout son potentiel, évitant ainsi les tentations arbitraires qui pourraient se manifester par le combat des partis, à la place des projets d'amélioration du modèle d'organisation territoriale... » (traduction libre)

¹²⁰ LAGO PENAS Santiago et MADIÈS Thierry, Le nouveau fédéralisme financier en Espagne, Une analyse critique. Revue de l'OFCE, no. 94, Juillet 2005, pp. 373-394.

L'existence de plusieurs formes d'Etat au cours de l'histoire, particulièrement de l'Etat Unitaire et le modèle fédéral, a soulevé des questions par rapport à sa pertinence et les raisons qui fondent son adoption. De la même façon, mais plus récemment, on se demande pourquoi le régionalisme a été mis en place. La doctrine¹²¹ nous explique que ce modèle d'Etat se déploie essentiellement sur une organisation qui va concilier plusieurs groupes ethniques afin de garder une unité qui leur permettra de subsister en tant que pays sous quelques arguments très importants;

I.- Le droit à l'autodétermination, ce qui dans la Constitution Politique espagnole est clairement reconnu.

II.- L'argument de l'équité entre les divers groupes sociaux qui composent la nation en question. Ce qui est évident par l'affirmation des Communautés autonomes espagnoles.

Actuellement la compétitivité régionale Espagnole n'est pas confrontée uniquement à son aspect d'intégration identitaire, mais aux défis économiques mondiaux. Cela s'explique par le régionalisme qui n'a pas encore fait preuve de réussite totale sur le plan économique. Après la crise économique de 2008 l'Espagne et l'Italie avaient de très mauvaises performances budgétaires. De nombreuses institutions du secteur public ont mis à la porte des centaines des fonctionnaires pour alléger leurs dépenses et malgré cette mesure, les taux de chômage ont continué à grimper au niveau global. Cette crise a également provoqué une augmentation des impôts et la nécessité de renforcer la distribution interrégionale entre les régions riches et les régions pauvres. L'importance de la fiscalité devient également un facteur fondamental qui expose davantage la crise du secteur public et les difficultés à prélever les recettes dans un contexte économique globalement précaire. Ce qui justifie la dépendance locale de fonds de transferts¹²². Dans ce contexte, l'autonomie locale semble être limitée par une dépendance financière du gouvernement central.

Pour expliquer les problèmes de relations financières dans le modèle régional, nous devons regarder les motifs de l'adoption de ce système. Tel que nous l'avons mentionné, ces raisons n'ont certainement pas comme origine un problème à caractère financier. Cependant les problèmes d'intégration nationale des communautés autonomes sont en relation avec le phénomène financier. Cette relation provoque une réaction automatique

¹²¹ WEINSTOCK Daniel, *Vers une Théorie Normative du Fédéralisme*. Revue Internationale des Sciences Sociales, No.167, 2001, p.83.

¹²² Diagnostico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demas gobiernos intermedios en el Estado autonomico, Libro Verde, *Los Gobiernos locales intermedios en Espana*, Edit. Fundacion Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011, pp. 121-129.

sur la gestion des relations gouvernementales afin de garantir l'autodétermination des communautés autonomes. Cela veut dire qu'une problématique relevant de l'organisation sociale peut également déclencher un autre problème, lié quant à lui, au financement de ce système¹²³.

§2- Le problème des relations financières dans l'Etat fédéral

Les problèmes de relations financières confrontés dans le modèle Unitaire et Régional se retrouvent également dans l'Etat fédéral. Le partage de ressources et de compétences n'est pas moins difficile, bien au contraire, face à l'autonomie régionale supposée être la base de la structure juridique, l'attribution de compétences et de ressources financières devient complexe.

La façon de partager les compétences entre les différents échelons du gouvernement dans une fédération a créé aussi plusieurs manières de pratiquer le fédéralisme. De façon traditionnelle le fédéralisme est classé en deux modèles ; le fédéralisme coopératif et le fédéralisme concurrentiel. A l'image des exemples types, le modèle des Etats Unis, les modèles Canadien et Allemand, nous devons nous demander où nous pourrions placer le modèle mexicain. Pour répondre à cette question, il faut d'abord prendre en considération le fait que la pratique du fédéralisme permet de distinguer une évolution du système dans le temps ; les décideurs ne sont pas restés à l'une des extrémités de la conception classique du fédéralisme. Sont alors apparus des modèles qui se déplacent entre le système coopératif et le système concurrentiel où s'est particulièrement imposée la centralisation de compétences pour la fédération ; cela est dû aux problématiques qui surgissent face à l'efficacité des dépenses publiques. Il nous semble que cette évolution du fédéralisme a poussé vers une nouvelle pratique des relations financières où la coopération et la concurrence ont dû être simplifiées à travers la centralisation du pouvoir fédéral. Là *la performance macroéconomique* au niveau international a influencé le degré de coopération ou de concurrence à l'intérieur des Etats fédéraux. Voici où s'est déplacé le système fédéral mexicain.

¹²³ MODERNE Franck et LARRIBAU Jean-François, *Espagne, l'évolution du modèle de financement des communautés autonomes en Espagne*. Revue française de Finances Publiques, No 20, 1987, in Op.cit., pp. 117-127. Un constat est fait par les auteurs, il s'agit d'une autonomie faible de recettes ce qui limite la capacité de pouvoirs régionaux à mettre en place un modèle financier distinct du modèle général et mieux adapté aux préférences de la population. Dans ce cas nous trouvons que l'autonomie identitaire tant recherché par le modèle régional est limitée par l'aspect financier des relations entre les divers échelons gouvernementaux.

En ce qui concerne les problèmes de relations intergouvernementales dans les différentes formes de fédéralisme nous trouvons que sont variés : ils peuvent être d'ordre culturel, macroéconomique, politique, économique, etc. Mais en fin de compte, toutes aboutissent à un partage des ressources financières par les transferts, à travers un système de relations intergouvernementales où le débat porte sur les acteurs bénéficiaires des montants accordés dans le budget.

Etant donné la similitude des problèmes, le principal enjeu des pays est de trouver la formule idéale de partage des responsabilités et des ressources financières pour une bonne gestion des problèmes locaux et nationaux. Cet aspect a été source d'analyse depuis les années 50 par des théoriciens du fédéralisme¹²⁴, qui ont essayé de comprendre le fonctionnement de l'Etat afin de trouver le meilleur niveau de gouvernement pour gérer à partir de la notion d'efficacité certaines compétences. Le débat semble avoir recherché comment établir une relation entre la notion d'équité sociale et l'efficacité en matière de choix décidés par le gouvernement¹²⁵. Dans cette démarche le but de l'action publique a été de procurer des bénéfices pour les citoyens, qui sont les destinataires finaux des décisions gouvernementales.

De cette manière, le problème de relations financières se situe essentiellement dans l'éternel paradoxe de savoir qui est le décideur et qui est l'exécutif, quels sont les dépenses (responsabilités) et quels sont les moyens (ressources). Il existe la certitude qu'une telle situation soit transposable à tout type d'Etat, mais nous ne nous occuperons ici que de la question relative au modèle fédéral.

Pour aborder l'étude du modèle fédéral, nous devons nous approcher à son contenu à partir de la définition du concept fédéral (A), pour ensuite, voir à travers des exemples, la mise en forme du concept fédéral (B).

¹²⁴ Tiebout, Wallace Oates (*Fiscal federalism*), Musgrave, Buchanan et plus récemment, Favio Padovano (*The politics and economics of regional transfers*), Dietmar Wellisch (*Theory of Public Finance in a Federal State*), Alberto Diaz Cayeros (*Federalism, Fiscal Authority and Centralisation in Latin America*).

¹²⁵ DENNIS, J. et VENTRY Jr. *Equity versus efficiency and the U.S. Tax system in historical perspective*. En *The Ongoing debate Tax Justice*. Edit. The Urban Institute Press, Washington D.C. 2002, pp. 25-27. « Beginning in the 50s, and accelerating in the 1970s, economist turned their attention from equity- particular vertical equity- to efficiency and economic growth. To extent that economist considered equity at all, they focused on how deviations from horizontal equity influenced efficiency. They ceded professional jurisdiction over distributive equity to legal theorist and philosophers”

A- La définition du concept fédéral

La définition du fédéralisme même si elle est donnée par des chercheurs dans des domaines différents, fait toujours référence aux mêmes éléments composant le système fédéral, c'est-à-dire, l'existence d'une Constitution fédérale, l'existence de plusieurs échelons de gouvernement, un certain degré d'autonomie régionale, l'existence des trois pouvoirs tant au niveau fédéral (exécutif, judiciaire et législatif) qu'au niveau local. Ces aspects vont définitivement nous aider à appréhender de manière précise la façon dont le pouvoir s'organise par rapport aux acteurs.

Nous devons dire qu'une définition exacte du fédéralisme n'est pas envisageable car les pays qui ont adopté ce modèle politique, présentent des singularités, les uns par rapport aux autres, par leurs moyens économiques, par leur culture, par leur positionnement géographique, etc. Il s'agit de différences naturelles qui provoquent un mode d'emploi qui va différer d'une région à l'autre¹²⁶. Voir que le fédéralisme aux Etats Unis, au Canada, au Mexique, en Belgique, en Allemagne, etc. va résulter de contextes différents, d'où l'originalité, la variété et la richesse de ce modèle.

L'existence de plusieurs formes de pratiquer le fédéralisme, qu'il soit concurrentiel ou coopératif, a incité l'étude de l'efficacité du modèle fédéral, à partir de l'incidence entre les raisons qui ont motivé l'adoption de l'une de ces modalités de fédéralisme et le problème de relations intergouvernementales nées *a posteriori*¹²⁷. Sans vouloir dire que les pays qui ont adopté le modèle fédéral depuis longtemps comme les Etats-Unis ou le Mexique, ne présentent pas de symptômes de faillite, la question ne se trouve pas dans l'unité nationale que le système représente, mais davantage sur le terrain économique et le partage du pouvoir. Toutes ces problématiques rendent difficile la possibilité de définir le système fédéral.

¹²⁶ Pour le professeur TULKENS Henry du centre de recherche de l'Université de Louvain, il considère qu'étant donnée l'énorme variété des Etats fédéraux, il serait mieux de ne pas essayer de le définir « Les formes du fédéralisme sont très nombreuses, presque aussi nombreuses, a-t-on pu écrire, que les Etats fédéraux eux-mêmes. Il est donc sage de renoncer à tenter de le définir, du moins à ce stade introductif », in *Pourquoi le fédéralisme ?* Revue économique- vol. 54, No 3, mai 2003, p. 469.

¹²⁷ Nous faisons allusion au fait que plusieurs hypothèses autour des fondements dans l'adoption du modèle aient été envisagées pour déterminer sa pertinence et son efficacité. Par exemple ; L'institutionnalisation de l'aspect identitaire ou la décision d'imposer le fédéralisme. Il ne faut pas oublier que dans la pratique du fédéralisme, la Belgique a adopté un système qu'a failli disparaître à cause de l'aspect identitaire. Concernant d'autres hypothèses sur les conflits. Cf. KAVALSKI Emilian et ZOLKOS Magdalena, *Defunct federalism, Critical Perspectives on Federal Failure*, Edit. ASHGATE, 2008.

Après des années d'étude sur le sujet, plusieurs spécialistes du droit apportent des travaux de recherche très élaborés à partir de la notion de l'Etat en tant qu'organisation sociopolitique, où l'étude du fédéralisme renvoie alors à la conception de démocratie et du partage du pouvoir, de Rousseau à Montesquieu, en passant par Tocqueville. La thèse de Louis le Fur « Etat et confédération d'Etats »¹²⁸ met en avant l'intérêt qui est porté depuis 1800 au fédéralisme. D'après cette thèse la viabilité du modèle fédéral a été envisagée pour être adoptée en Amérique latine. D'autres études plus modernes n'échappent pas à la tradition de l'analyse de l'Etat, telles que les études de Hegel¹²⁹, Kelsen¹³⁰, Jellynek¹³¹ ou plus récemment de Habermas.

Nous ne devons pas non plus oublier que la naissance de la notion de « fédéralisme », dont l'ouvrage le plus renommé est celui de Hamilton, Jay et Madison (*The federalist*)¹³², établit les bases du premier Etat fédéral moderne, les Etats Unis. Au-delà de toutes ces études qui ont alimenté et expliqué la portée du système fédéral, qui constitue d'ailleurs une forme d'Etat adoptée au moins par 25 Pays dans le monde¹³³ à l'heure actuelle ; alors la question est de savoir comment le définir ?

Pour le Professeur Daniel WEINSTOCK du département de philosophie de l'Université de Montréal, « *le système politique fédéral est tout système politique comprenant une division des pouvoirs constitutionnellement définie et protégée entre un gouvernement central dont les décisions s'appliquent aux membres de sous-ensembles de la population de l'Etat, ces sous-ensembles étant dans le cas paradigmatique définis en fonction de découpages territoriaux* »¹³⁴.

¹²⁸ LE FUR Luis, *Etat Fédéral et Confédération d'Etats*. Thèse Doctorale, 1896, Editions Panthéon Assas. Paris 2000.

¹²⁹ DIAZ Elias y RUIZ MIGUEL Alfonso, *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, Filosofía política II, Teoría del Estado*, Edit. Trotta, Madrid, 1996, pp. 119-123.

¹³⁰ KELSEN Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Edit. UNAM, 1995.

¹³¹ GEORG Jellynek, *Teoría General del Estado*, Edit., Fondo de Cultura Economica, Reimpresion, México, 2002.

¹³² HAMILTON Alexander, JAY John, MADISON James, *Le Fédéraliste*, Edit. Economica, Collection Etudes Juridiques Comparatives. 1988.

¹³³ *Handbook of federal Countries: 2002*, Montreal and Kingston : Mc Gill-Queen's University Press, 2002. La liste apporté par ce texte, concerne l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, la Belgique, le Bosnie Herzégovine, le Brésil, le Canada, les Comores, les Emirats Arabes Unis, l'Espagne, les Etats-Unis, l'Ethiopie, l'Inde, la Malaisie, le Mexique, la Micronésie, le Nigeria, le Pakistan, la Russie, le St. Kitts et Nevis, la Serbie, la Suisse et le Venezuela. Il faut préciser que l'Espagne n'est pas un Etat fédéral car sa Constitution Politique ne reconnaît que le pays en tant qu'unité, c'est uniquement du fait du degré de décentralisation que la doctrine l'a placée du coté des fédérations.

¹³⁴ WEINSTOCK, Daniel, *Vers une théorie normative du fédéralisme*, Op.cit, p. 79.

Pour ce chercheur, le système fédéral peut naître des deux types de processus. Premièrement, par la fédéralisation d'un Etat Unitaire, tel est le cas de l'Espagne qui en apparence évolue vers un fédéralisme. Deuxièmement, par la réunion des plusieurs Etats ou entités indépendantes qui décident par un accord, d'avoir une structure politique similaire.

Cette définition comme première approche, nous permet de distinguer des éléments qui déterminent alors l'existence du modèle fédéral, tels que la Constitution Politique, une distribution des compétences à l'égard de la Constitution et l'existence de plusieurs niveaux de gouvernement délimités par un découpage territorial. Dans cette définition le concept d'autonomie locale n'apparaît pas comme l'un des aspects déterminants du fédéralisme. Cela est pourtant justement l'un des débats et l'une des critiques du fédéralisme mexicain, où l'autonomie et ses limites est mise en question. Les juristes vont expliquer de façon très claire dans d'autres termes l'implication de l'autonomie dans la construction fédérale, car celle-ci varie selon l'Etat fédéral qui adopte ce système politique.

Dans une autre définition, conçue à partir du concept sociologique du fédéralisme, celui-ci est « *la répartition constitutionnelle des compétences entre la fédération et les Etats fédérés, et contribue à questionner l'autonomie financière des entités subfédérales. L'attribution des impôts, la compétence sur l'assiette, les taux, les incitations fiscales, etc. forment le cadre juridique du pouvoir fiscal. Les régimes juridiques de dotations (règles d'attribution, caractère global ou ciblé ...) et de dépenses structurent le pouvoir de chaque niveau de collectivité publique. Les règles encadrant l'emprunt et la trésorerie complètent l'analyse de l'autonomie financière* »¹³⁵.

La science politique nous apporte aussi une définition un peu plus générale : « *Fédéralisme est un terme utilisé en science politique et par les spécialistes en droit, relatif à la gouvernance politique qui donne une autonomie partielle à des subdivisions géographiquement définies* »¹³⁶.

Nous trouvons une autre définition dans le domaine juridique où le fédéralisme est : « *c'est un système d'organisation politique dans lequel diverses entités ou groupes humains dotés de personnalité juridique et économique vont s'associer, sans perdre leur autonomie pour former un seul Etat, nommé fédéral et qui a pour finalité d'atteindre des finalités communes caractéristiques de cette institution* »¹³⁷.

Il existe sans doute un grand nombre de définitions du fédéralisme, mais ce qu'il faut retenir est que la conception du fédéralisme fait allusion à une forme d'organisation politique dans laquelle on trouve l'existence de plusieurs échelons de gouvernement où il

¹³⁵ LEROY Marc, *L'impôt, l'Etat et la société*. La sociologie fiscale de la démocratie interventionniste, Edit. Economica, 2010, p. 175, 17

¹³⁶ FEELEY Malcom M. et RUBIN Edward, *Federalism, Political Identity and Tragic Compromise*, University of Michigan, 2008, p.12, traduction libre.

¹³⁷ DE PINA VARA Rafael, *Diccionario de Derecho*. Edit. Porrúa, 22eme, Mexico, 1996, p. 287, traduction libre.

existe une indépendance entre le fédéral et le local ou régional. Cette indépendance de gestion, suppose la coordination entre ces niveaux gouvernementaux par le biais d'une législation reconnue par tous les membres d'un Etat fédéral¹³⁸.

L'Etat fédéral avant de devenir une structure juridique telle que nous la connaissons aujourd'hui, est une association politique, car sa complexité est fondée sur la distribution ordonnée de compétences et de pouvoirs entre ses acteurs.

Afin de rendre plus précise l'information que nous apportons sur l'Etat fédéral, nous présentons ses caractéristiques (1°) et les avantages et désavantages (2°) considérés dans son fonctionnement.

1°) Les caractéristiques de l'Etat fédéral

Les principales caractéristiques du système fédéral sont récapitulées en quatre, à savoir¹³⁹:

I.- L'existence d'une Constitution rigide, dans le sens où pour la modifier les diverses régions devraient participer aux réformes et les adopter dans leur constitution locale.

II.- La reconnaissance par le niveau fédéral de l'autonomie des Etats fédérés dont l'une des caractéristiques fondamentale est leur propre constitution politique locale. Au delà de l'existence d'un régime constitutionnel local, le fait de pouvoir disposer d'une normativité locale dans d'autres domaines, met en évidence au moins en théorie, son indépendance. Dans ce sens nous allons trouver une codification fiscale par exemple dans le cas du Mexique qui essaye de faire noter l'existence du pouvoir local vis-à-vis du pouvoir fédéral.

III.- L'existence d'organes juridictionnels responsables de l'administration de la Justice (Pouvoir Judiciaire Fédéral). Cette structure administrative sera reproduite au niveau local par l'existence de tels pouvoirs, sachant que ceux-ci ne constituent pas une prolongation des pouvoirs fédéraux.

IV.- La mise à disposition de la sphère locale d'un éventail de compétences financières propres afin de garantir leur autonomie.

¹³⁸ ASTHA Arvind, Thèse de droit : *Le fédéralisme fiscal. Australie, Canada, Etats-Unis, Inde ; Les aspects fiscaux du droit budgétaire*. Edit. ANRT, Soutenu le 8 Juin 1996. Consulter pour d'autres définitions sur le fédéralisme.

¹³⁹ OBINGER Herbert, G. CASTLES Francis et LEIBFRIED, Stephan. *Federalism and the welfare state : new world and European experiences*, Edit. Cambridge University Press, 2005, pp. 11-13. Les caractéristiques du modèle fédéral permettent de le distinguer des autres formes d'organisation d'Etat (Unitaire ou Régionale).

2°) Les avantages et les désavantages de l'adoption du modèle fédéral

Bien que le fédéralisme suppose une forme d'organisation politique, économique et juridique efficace, ce qui permettrait de le considérer comme avantageux, on retrouve également des désavantages lors de sa mise en place.

Il existe trois arguments fondamentaux qui justifient l'adoption et la viabilité du modèle fédéral : la liberté, la citoyenneté et la démocratie. Ils s'accomplissent dans le cadre de relations intergouvernementales au sein de l'Etat fédéral depuis l'adoption de ce modèle politique. Diamétralement opposés aux trois arguments précédents, et qui rendent difficile la gestion fédérale, on trouve : l'efficacité, l'identité et la solidarité, pour lesquelles le modèle Unitaire serait plus adapté¹⁴⁰.

Les arguments qui favorisent ou qui s'opposent au modèle fédéral sont variés et nous ne pouvons que les mentionner, dans la mesure où les juger avantageux ou désavantageux dépendrait de la perspective sous laquelle est regardé ce système politique. Il ne faut pas oublier que l'adoption du modèle fédéral est le résultat d'un choix sociopolitique et ce type de choix est divergent dans le monde entier. Pour le Professeur Ronald L. Watts, le 20^e siècle recèle d'exemples qui illustrent l'efficacité du modèle fédéral, à l'instar des Etats-Unis, la Suisse, le Canada et l'Australie, dont le fonctionnement n'a pas été interrompu depuis leur création avec une performance macroéconomique et des pressions inflationnistes plus faibles. D'après ce chercheur ce système possède une gouvernance démocratique et une stabilité politique qui permettent une meilleure adaptation au contexte mondial¹⁴¹.

Motivés par des situations économiques, des facteurs politiques mais aussi juridiques, le gouvernement fédéral a dû faire face à des contraintes d'efficacité dans un contexte mondialisé. L'accumulation des besoins au niveau local réclame également une

¹⁴⁰ WEINSTOCK Daniel, *Vers une théorie normative du fédéralisme*, Op.cit, pp. 80-83. D'après ce chercheur, l'efficacité est mise en question par la multiplicité des paliers gouvernementaux qui pourraient être l'une des sources d'inefficacité, car dans la notion de Madison (*the federalist*), l'existence de plusieurs niveaux correspond à l'origine au besoin de créer un contre pouvoir, mais qui pourrait aujourd'hui créer des obstacles dans les rapports fédéral-local. D'autre part, pour l'identité, il considère que plusieurs entités territoriales obligent également à disposer de plusieurs unités administratives et politiques, ce qui pourrait à un moment donné créer une certaine tension vis-à-vis du gouvernement central. Concernant la solidarité, il s'agit de mettre en question l'union sur le plan national par la création de plusieurs espaces de pouvoir politique. Ce que les Etats Unitaires seraient en mesure de mieux gérer et de minimiser le risque de division au niveau des attentes nationales.

¹⁴¹ WATTS, Ronald L. *Les principales tendances du fédéralisme au XX siècle*. Revue Internationale de Politique Comparée, 2003/1- Volume 10, p. 16.

solidarité entre les régions car les divergences ou asymétries entre ces dernières sont évidentes, les solutions doivent alors être apportées au niveau fédéral. Le modèle fédéral a dû alors s'adapter à ce contexte global par le renforcement et la centralisation du pouvoir économique de l'Exécutif face aux crises économiques consécutives. C'est là que les arguments contre l'aménagement du pouvoir dans le modèle fédéral vont porter ses critiques.

De cette manière, le fédéralisme financier au Mexique cherche à exposer un univers de rapports si conflictuels qui dans la pratique met en question son effectivité et la cohérence des mesures financières et du partage du pouvoir. Des situations qui recouvrent les mêmes défis, en termes de gestion de finances publiques dans les Etats Unitaire ou Régional¹⁴². Comme nous allons le voir, il s'agit d'un phénomène qui a comme point de départ l'éternelle discussion du partage du pouvoir qui se présente sous une triple dimension : politique, économique et juridique. C'est pourquoi on ne pourrait pas généraliser les aspects positifs ou négatifs du modèle fédéral dans le monde, car les conditions internes des pays sont aussi très variées.

Malgré la diversité de conflits politiques et économiques auxquelles les modèles fédéraux font face, nous trouvons les mêmes implications générales de la notion du fédéralisme financier (a), situant l'autonomie financière locale (b) au centre du débat de ce fédéralisme financier.

a) Les implications générales du fédéralisme financier

Nous pensons qu'il est nécessaire d'avoir une approche sur l'implication de la notion de « *fédéralisme financier* » afin d'épurer cette notion par rapport à celle du fédéralisme fiscal ou fédéralisme budgétaire. Etant donnée que la conception du fédéralisme financier est plus large que les deux autres, elle est en relation au partage des compétences entre les différents niveaux de gouvernement et axée sur deux aspects spécifiques : le pouvoir d'imposition (*domaine purement fiscal*) et le pouvoir de dépense (*domaine d'ordre budgétaire*). C'est pourquoi nous utilisons le terme financier, afin

¹⁴² OECD Network on fiscal relations across levels of government. *Fiscal Equalisation in OECD Countries*, Working Paper No 4. 2007, pp. 5-11. Les divergences territoriales à l'intérieur des pays peuvent certainement varier, mais elles correspondent aux mêmes besoins. Parmi les circonstances que nous avons identifiées et que préalablement nous avons mentionnées dans notre introduction, reprises dans cette étude de l'OCDE, sont l'offre de services, la taille de la population, pour en mentionner quelques uns des plus importants.

d'inclure dans la même notion les deux éléments. Autrement dit, nous cherchons à donner une vision de la conception du budget, des dépenses et des limites imposées aux acteurs des différents échelons de gouvernement dans le cadre de la législation. Pour arriver à expliquer cela, ce sont les mécanismes de relations intergouvernementales comme les compétences constitutionnelles et le mécanisme de coordination fiscale entre la fédération et le niveau local, qui nous permettront de comprendre comment la conception de la structure juridique a fini par neutraliser le modèle fédéral mexicain.

Pour comprendre la notion de fédéralisme financier¹⁴³ nous devons d'abord faire référence à des définitions apportées et utilisées par la doctrine, il s'agit des termes de *fédéralisme budgétaire* et de *fédéralisme fiscal*.

Le premier terme est défini comme « *la branche de l'économie publique qui s'intéresse à l'organisation fiscale des Etats ayant plusieurs niveaux de pouvoirs. Plus spécifiquement, elle étudie la répartition des compétences en matière d'imposition et de dépenses entre ces différents niveaux ainsi que les mécanismes de coordination existants* »¹⁴⁴. Cette définition soulève les aspects les plus significatifs de l'organisation financière du modèle fédéral, mais elle s'avère incomplète pour atteindre notre finalité.

En ce qui concerne le fédéralisme fiscal, celui-ci est plus en relation avec le pouvoir d'imposition existant entre les différents échelons de gouvernement, particulièrement par l'imposition fiscale dans toutes ses étapes, y compris le recouvrement ou la collecte des impôts.

Dans l'évolution du fédéralisme fiscal la recherche de la meilleure base imposable est placée au centre du débat comme une condition d'attribution du pouvoir d'imposition. Dans la pratique on utilise le fédéralisme fiscal comme la solution universelle dans la gestion budgétaire, comme si imposer et collecter un pourcentage toujours plus élevé d'impôts était insuffisant pour résoudre les problèmes de caractère financier. Mais ceci n'a pas de rapport avec le problème organisationnel de telles compétences, c'est pourquoi l'utilisation du fédéralisme fiscal s'avère incomplet pour notre étude.

¹⁴³ Nous n'utilisons pas le terme fédéralisme financier, comme synonyme de fédéralisme budgétaire, bien que le terme budgétaire soit une traduction de l'anglais budgeting federalism qui a été adopté justement par le développement du sujet par des spécialistes anglo-saxons. Nous n'utilisons pas le terme fédéralisme fiscal car dans une interprétation du terme « fiscal federalism » on aurait dû limiter notre recherche, seulement à la façon de partager les compétences fiscales, en oubliant le processus d'adoption budgétaire, le rôle des acteurs et la façon dont se pratique le modèle fédéral mexicain.

¹⁴⁴ BOUTON Laurent, VERARDI Vincenzo, *Le Fédéralisme Budgétaire*, Valenduc, C., Ed., L'impôt et la Politique Fiscale en Belgique, Collection Economie, Brussels : Editions de l'ULB, 2011, pp. 1-20.

L'analyse des tensions dans les relations des acteurs qui participent à la structure fédérale sera essentielle afin de savoir *pourquoi* et *comment* les relations financières se déploient. Pour arriver à élucider ces questions, nous considérons qu'il est fondamental d'associer trois aspects : le politique, le juridique et l'économique. Ces aspects nous permettront d'interpréter le fonctionnement, le sens du fédéralisme mexicain de nos jours et la mise en application de la notion du fédéralisme financier.

Le fédéralisme financier correspond pour nous à une structure juridique dont le contenu économique et politique des relations entre les différents niveaux de gouvernement oblige au partage d'allocations et de dépenses de ressources publiques ainsi que de libre gestion. Le fédéralisme financier ne repose pas exclusivement sur les compétences purement fiscales, ni sur les mécanismes de coordination. Le fédéralisme financier analyse le degré d'autonomie fiscale et de gestion par la libre utilisation du budget au niveau local à travers les dépenses. Il s'agit des deux aspects qui se complètent dans la poursuite des objectifs communs. La législation sera adaptée dans cette optique, c'est à dire que la distribution de compétences s'effectuera par une législation conçue pour de telles finalités. Selon l'analyse des économistes dans la branche de choix publics, l'un des aspects déterminant l'adaptation de la législation aux objectifs communs du gouvernement est l'efficacité économique de la prestation de services¹⁴⁵.

Le fédéralisme financier est le résultat d'une évolution, d'un processus d'organisation conflictuelle dont la plupart des spécialistes ne veulent pas trop parler pour indiquer que les actions de l'Etat sont ancrées dans son histoire, par des décisions sur le plan économique et par des enjeux politiques. Le domaine juridique est justement celui dans lequel on retrouve la complexité du système, l'ensemble des dispositions normatives rend difficile la compréhension des finalités gouvernementales, c'est-à-dire si elles visent l'intérêt commun ou les intérêts de groupes au pouvoir.

Pour expliquer la complexité de ce système juridique nous devons regarder l'une des principales problématiques qui se situe dans l'incapacité d'innovation des gouvernements locaux vis-à-vis du pouvoir d'imposition fédéral et sa dépendance aux transferts fédéraux. De cette façon nous allons passer non seulement par les compétences d'imposition et de dépense, mais aussi par les moyens juridiques qui permettent son fonctionnement comme la *coordination fiscale*. Pour accomplir notre mission, nous allons chercher dans une première partie de la thèse (*L'organisation instable du fédéralisme financier*), les

¹⁴⁵ DAFFLON Bernard, MADIÉS Thierry, *Décentralisation: quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*, Edit. Agence Française de Développement, Département de la Recherche, 2008, pp. 29-32.

fondements politiques, économiques et les exemples qui nous permettront de comprendre une histoire de conflits et d'aménagement du pouvoir. En conséquence, nous pourrions voir l'interaction des divers facteurs étant intervenus dans le dessin du corps fédéral centralisé que nous connaissons aujourd'hui.

Dans une deuxième partie relative au *fonctionnement conflictuel du fédéralisme*, nous allons voir comment, à partir de la législation fédérale mise en place, existent l'adoption et la légitimation de ce système complexe de relations entre les acteurs des trois niveaux du gouvernement. Alors que les acteurs locaux sont défavorisés dans le partage de compétences fiscales, ils vont essayer d'échapper à la centralisation du pouvoir financier de l'Etat fédéral mexicain. Cette situation va finir par provoquer des conflits¹⁴⁶ intergouvernementaux. Cet aspect rend difficile l'intelligibilité du modèle fédéral mexicain par rapport à d'autres fédérations, mais aussi l'originalité de ce système. Le fédéralisme financier au Mexique est conçu dans la deuxième partie de notre thèse comme un univers de compétences législatives entre le niveau fédéral, local et municipal. Nous allons pousser notre recherche vers une vision différente de celle donnée traditionnellement ; cette nouvelle perspective consiste à percevoir le fédéralisme financier comme un système qui centralise le pouvoir fédéral par la création d'outils financiers tels que les transferts.

b) L'autonomie financière locale dans la pratique du fédéralisme financier

Le modèle fédéral est un système qui évoque immédiatement l'idée de l'autonomie financière du niveau local. Cependant, dans la pratique nous nous interrogeons si cette autonomie existe vraiment-elle. Comment peut-elle être identifiée alors que, à l'époque de la performance budgétaire, la pratique du fédéralisme centralisé est devenue commune.

¹⁴⁶ Les conflits qui ressortent du partage de compétences constitutionnelles exposent le degré de centralisation du pouvoir dans la fédération. La relation existante entre les institutions politiques et juridiques est déterminante dans la pratique de ce type de fédéralisme centralisé. Il existe alors plusieurs questions qui se posent sur la forme dont les Etats conçoivent le niveau local : "Why do some countries end up firm constitutional protection for states? Why are small territorial units over-represented in some countries and not in others?"

Traduction : « pourquoi certains pays protègent constitutionnellement les Etats. Dans d'autres cas, pourquoi il existe une surreprésentation de gouvernements locaux dans certains pays et non dans d'autres. » En effet le fédéralisme nous offre une variété de formes à partir desquelles les relations entre la fédération et les gouvernements locaux sont conçues. Cf. RODDEN, Jonathan A. *Federalism*, in WEINGAST Barry et WITTMAN Donald A. *The Oxford handbooks of Political Economy*. Oxford University Press, 2006, pp. 357-366.

L'aménagement du pouvoir financier public dans les fédérations doit assurer dans le cadre du partage des compétences constitutionnelles les fonctions de chaque échelon de gouvernement, ainsi que déterminer séparément ses dépenses et ses recettes, ce qui est visible lors de l'intégration du budget fédéral et celui des acteurs locaux. Il existe à cet égard, une relation entre l'exercice de responsabilités et les moyens mis à disposition pour les accomplir. En principe ceci serait garanti par la décentralisation administrative et financière permettant d'assurer l'autonomie locale. Cependant, pour le spécialiste Molina Betancur « la décentralisation en Amérique Latine est l'un de grands mythes de la région »¹⁴⁷. La problématique consiste alors en déterminer si, au-delà de compétences transférées au niveau local par la décentralisation administrative dans les années 80-90, les acteurs locaux possèdent un pouvoir politique, voire une liberté suffisante pour innover en matière de recettes et les investir dans des projets pour leurs communautés ?

Pour répondre à notre question de départ, nous devons avancer que le fédéralisme financier contemporain repose tout simplement sur l'attribution de ressources financières, particulièrement à travers les systèmes de transferts. Dans cette perspective, la liberté de gestion de la dépense publique locale en relation à la détermination des priorités locales par des décideurs locaux serait mise en question. C'est à travers cette dernière fonction de gestion que l'on peut vérifier s'il existe véritablement une dévolution du pouvoir de dépense entre les acteurs¹⁴⁸. Sous cette prémisse, la simple attribution de ressources par les transferts n'est pas suffisante pour garantir l'autonomie locale. Ceci permettrait de considérer que l'exercice de l'autonomie locale est limité par l'aspect financier.

Le développement de la décentralisation administrative était une alternative et une autre façon d'exercer l'autonomie par la réorganisation de compétences entre l'Etat fédéral et les gouvernements locaux, particulièrement à partir des années 80. Le fédéralisme financier face à cette décentralisation, nous permet de mesurer les limites dans la distribution des compétences fiscales et budgétaires du point de vue juridique avec laquelle est souvent confondue.

Peut-on alors parler d'une véritable autonomie financière dans le cas des Etats fédéraux ? « *La fédération règle et finance, finance et règle la quasi-totalité*

¹⁴⁷ MOLINA BETANCUR Carlos Mario, *La descentralización en América Latina : mito o realidad ?*, in GARCIA RUIZ Luis et GIRON REGUERA, *Estudios sobre descentralización territorial, El caso particular de Colombia*, Edit. Universidad Libre de Colombia, 2006, p. 133.

¹⁴⁸ KHEMANI Stuti, *Political Selection of Grants Financed Local Jurisdictions*, Conférence, 5th Symposium on Fiscal Federalism, Regional fiscal flows, balance and stability of federations, June 19-20, Barcelona, 2008, pp. 7-8.

des tâches publiques... La fédération intervient dans des domaines comme celui de l'enseignement, de la santé, de l'assistance sociale, du maintien de l'ordre et de la justice, de l'aménagement du territoire, du développement régional, de la lutte contre la pollution et des questions communales »¹⁴⁹. Comme nous pouvons le voir, dans le modèle fédéral il existe une intervention très prononcée des autorités fédérales dans la prise de décisions dans des secteurs très vastes. L'ampleur de décisions va déterminer également les modalités de gestion des ressources financières dans tous les niveaux de gouvernement.

La gestion et le partage des ressources financières nous amène à des exemples qui exposent une variété de choix gouvernementaux au sein de pays. En Allemagne les dépenses locales représentent environ 75% du budget national, relatives aux dépenses en matière d'éducation, de recherche, de police, etc. En revanche dans un Etat Unitaire comme la France, sans compter la sécurité sociale, les dépenses locales atteignent 35% des dépenses publiques. Pour d'autres Etats par exemple, le partage de dépenses s'élève à 50% pour le niveau local au Canada, 36% en Argentine, 38% Brésil¹⁵⁰. Bien que cette comparaison puisse à simple vue créer l'illusion d'un Etat fédéral partageant davantage le contenu du budget national, ceci ne veut pas dire que l'utilisation des ressources soit proprement « libre » ou « autonome », sans conditions. Par exemple, dans le cas du Mexique l'utilisation de ressources financières est déterminée par la mise en place de politiques publiques adoptées par le gouvernement fédéral la plupart du temps.

Dans un autre exemple, la sphère locale allemande exerce un pourcentage élevé de ressources attribuées dans le budget. Cependant, les Lander ne peuvent pas modifier librement le taux d'imposition, ce qui met en question la conception de l'autonomie fiscale du modèle fédéral allemand.

B- La mise en forme du concept fédéral

La mise en forme du concept fédéral est caractérisée par les modalités à travers lesquelles le système fédéral est pratiqué. Les deux classifications les plus communes sont le fédéralisme concurrentiel (1°) et le fédéralisme coopératif (2°).

¹⁴⁹ ANASTOPOULOS Jean, *Finances publiques et fédéralisme*, Op. Cit., p. 5

¹⁵⁰ Rapport, CHIDIAC Jorge Estefan, *Federalismo : Asuntos fiscales y gasto publico*, Comision de Hacienda y Credito Publico, H. Camara de Diputados, 2007.

1°) Le fédéralisme concurrentiel : l'Amérique du Nord

Le fédéralisme concurrentiel est un système dans lequel la décentralisation des compétences fiscales donne la liberté d'établir des impôts dans les Etats fédérés. Souvent utilisé pour rendre plus attractif son territoire. Dans ce type d'Etat, il existe la possibilité de voir intervenir le gouvernement fédéral dans la prise de décisions nationales de grande ampleur.

Les deux fédérations souvent utilisées comme exemples du système concurrentiel sont les Etats Unis (a) et le Canada (b). L'observation faite sur l'évolution du partage des compétences fiscales aux Etats-Unis et au Canada démontre que même s'il existe une certaine liberté des gouvernements locaux par la concurrence, ceux-ci sont contraints de respecter les décisions fédérales et des limites fiscales comme dans le cas du commerce. Dans ces deux pays un système de transferts très important est également employé afin de renforcer le financement des gouvernements locaux¹⁵¹. Ce système de transferts s'est reproduit dans les autres pays fédéraux en Amérique Latine comme une règle inhérente à l'insuffisance financière locale.

a) Les Etats-Unis

L'exemple caractéristique du modèle concurrentiel est les Etats Unis, le premier système fédéral au monde (avec la signature de la Constitution de Philadelphie le 17 Septembre 1787), il est composé de 52 Etats fédérés et du District de Columbia. L'adoption de la constitution américaine a servi d'exemple pour beaucoup de pays qui le suivront afin d'organiser leur pouvoir politique dans une fédération. La constitution américaine a incorporé un équilibre de pouvoirs divisés en pouvoir exécutif, pouvoir législatif et pouvoir judiciaire. Parmi les éléments qui caractérisent le fédéralisme nord américain se trouvent la distribution de compétences entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés, en attribuant des compétences exclusives et implicites au Congrès fédéral ; la possibilité des Etats fédérés de se voir attribuer des compétences non exclusives de la

¹⁵¹ FOX William, *Norteamérica*, in *El financiamiento de los gobiernos locales ; los desafíos del siglo XXI, Gold II*, Resumen Ejecutivo sobre la descentralización y la democracia local, United Cities and Local Governments, Mexico, 2010, pp. 61- 65. En 2007 les transferts représentaient le 40% de recettes pour les gouvernements locaux au Canada ; dans le cas des Etats Unis le 34%.

fédération ; la suprématie de la Constitution et des lois fédérales face à la normativité locale en autorisant le Pouvoir Judiciaire à intervenir afin de faire respecter cette hiérarchie (Article III, Section 2 de la Constitution)¹⁵² ; l'obligation de protéger les Etats fédérés de toute invasion étrangère (article IV, sec 4a constitutionnel).

Le fonctionnement du fédéralisme américain a été possible grâce au respect des principes constitutionnels et d'un renforcement du pouvoir de la fédération face aux gouvernements locaux¹⁵³. C'est par le 16e amendement que le Congrès fédéral a le pouvoir d'établir et de percevoir des impôts sur les revenus, sans être obligé de répartir entre les Etats les bénéfices obtenus¹⁵⁴.

L'un des aspects qui attire notre attention est l'emploi du mécanisme de transferts, qui sert à financer les dépenses que les régions ou Etats fédérés ne sont pas en mesure de couvrir par leurs propres recettes. D'ailleurs c'est dans ce domaine que l'exercice du pouvoir de la fédération ou du gouvernement central des autres formes d'Etat (Unitaire et Régional), est plus visible.

Ces transferts sont justifiés par la recherche d'un équilibre régional de développement pour le bien des citoyens. Cet argument est utilisé par les autorités pour mener les réformes administratives, à travers la notion d'équité¹⁵⁵. Aux Etats Unis, le système de transferts a été mis en place par deux fonds, le *General Revenue Sharing* (1972-1986), avec des ressources financières qui étaient conditionnées et principalement dirigées vers des activités sur l'aide sociale, l'éducation, l'emploi ou le transport. Le deuxième fond, était le *State and Local Federal Assistance Act* (1972), qui n'avait pas la même ampleur que le premier. C'est pourquoi le premier fond de transferts était plus utilisé, permettant de cibler plus précisément les dépenses¹⁵⁶.

La structure concurrentielle du fédéralisme fiscal américain, semble ne pas être suffisante pour rendre son système performant, car la dépendance des gouvernements locaux des transferts fédéraux s'est accélérée depuis les années 70¹⁵⁷. De même, les

¹⁵² Constitution des Etats Unis d'Amérique du 17 septembre 1787. Version française, in *Les grandes démocraties*. Edit. Dalloz, 2007. « Le pouvoir judiciaire s'étendra à tous les cas de droit d'équité ressortissant à la présente Constitution »

¹⁵³ AGUIRRE SALDIVAR Enrique, *Los retos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal*. Edit. UNAM, México, 1997, p. 208.

¹⁵⁴ 16e amendement à la Constitution des Etats Unis. In *Les grandes démocraties*. Edit. Dalloz, 2007, p. 21

¹⁵⁵ BUCHANAN James, *Federalism and Fiscal Equity*, *The American Economic Review*, Vol. 40, no 4, 1950, pp. 583-599.

¹⁵⁶ ASTHA Arvind, Thèse doctorale. *Le fédéralisme fiscal. Australie, Canada, Etats Unis, Inde. Les aspects fiscaux du droit budgétaire*, Op.cit, pp.315-317.

¹⁵⁷ LASSALE Jean Pierre, *Le fédéralisme financier aux Etats Unis*. *Revue française de Finances Publiques*, No 20, 1987, pp. 14-31.

tensions entre la fédération et les Etats fédérés ne cessent d'augmenter. Cela est visible par une réduction de l'autonomie locale et l'intervention conséquente de la fédération, créant une dépendance financière du niveau local¹⁵⁸. De plus, on découvre que la concurrence fiscale a dévoilé la guerre fiscale existante entre les régions¹⁵⁹.

b) Le Canada

Le Canada est une fédération considérablement nouvelle qui adopte le système fédéral par la promulgation de la Constitution fédérale du 17 avril 1982. Ce pays est composé de 10 provinces, 2 territoires et la Ville d'Ottawa en est la capitale.

Lors de l'adoption du système fédéral le Canada a été un cas particulièrement différent en terme de fonctionnement. Il y a eu une clarté de compétences avantageant le niveau local, tandis que l'échelon fédéral était placé au deuxième niveau d'importance. Cependant dans son évolution, à cause de conflits mondiaux (2^{ème} guerre mondiale) et économiques (crises économiques), le rôle que devait jouer le gouvernement fédéral a été mis en valeur dans la protection des intérêts collectifs ; il a été nécessaire de renforcer son rôle et de créer des mécanismes de distribution et de partage régionaux par la péréquation, inscrite dans la Constitution de 1982 : « le Parlement du gouvernement canadien doit prévoir les ressources suffisantes aux gouvernements provinciaux, équivalents au type de service public et aux niveaux d'imposition »¹⁶⁰.

Le système Canadien a mis en place plusieurs mécanismes de financement de transferts conditionnels et non conditionnels. Pour les premiers, ce sont des subventions spécifiques sectorielles comme le Canada Health transfert et le Canada Social transfert. Ces types de transferts ont eu une augmentation très importante dans le budget national

¹⁵⁸ DE CHANTAL François Vergniolle, *Les revendications locales et le système fédéral américain*, in *Fédéralisme Régionalisme*, Volume 9, no 1, Le fédéralisme américain, 2009. Disponible sur internet : <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=782>

¹⁵⁹ Cette guerre fiscale entre les Etats fédérés n'est que le produit de la concurrence fiscale, ainsi analysé par CABALLERO Norma, (Communication, Colloque sur *la Concurrence fiscale*, Université d'Oujda, 14-15 décembre 2011) « Spontanément, la concurrence fiscale est perçue comme une compétition entre les Etats, chacun s'efforçant d'avoir la fiscalité la plus attractive pour attirer sur son territoire les contribuables, les investissements et les emplois ». Si l'on regarde attentivement, juste pour donner quelques exemples, le système concurrentiel des Etats-Unis, plusieurs Etats comme la Californie, le Delaware, Pittsburg, la Pennsylvanie ou le New Jersey se livrent une bataille pour attirer les investissements.

¹⁶⁰ Subsection 36 (2) de la Constitution Canadienne de 1982.

depuis sa création en 1912, jusqu'à nos jours¹⁶¹. Pour les deuxièmes, nommés *Equalization and territorial formula financing*, sont des dotations générales accordées aux régions ou aux provinces qui ont une faible capacité fiscale par rapport à des régions plus riches.

Le système fédéral canadien comme les autres fédérations et les Etats Unitaires ou Régionaux, va dépendre des transferts pour arriver à satisfaire les besoins de ses régions ; celles-ci sont marquées par un déséquilibre régional entre régions riches et pauvres¹⁶².

De cette manière, le modèle canadien est confronté comme tous les pays de la planète aux accords politiques et économiques qui n'apportent pas de solutions définitives car celles-ci impliquent une révision constante afin d'évaluer la pertinence des arrangements financiers entre les acteurs. De même, ces accords politiques sont en relation avec une augmentation des dépenses et de transferts vers les provinces la plupart du temps¹⁶³. Voici comment on retrouve dans les mécanismes de transferts l'identité de techniques juridiques et financières dont nous avons parlé précédemment existant dans l'ensemble de pays.

2°) Le fédéralisme coopératif

Le fédéralisme coopératif est une modalité de l'Etat fédéral qui se base sur la décentralisation du pouvoir politique et financier. Les différents niveaux gouvernementaux vont privilégier l'accomplissement conjoint de politiques publiques, afin de produire des résultats positifs. Il s'agit d'un système sur lequel s'exerce une grande pression, dans la mesure où les conditions financières globales aux niveaux interne et externe imposent des limites au niveau local et une augmentation du pouvoir de la fédération¹⁶⁴.

¹⁶¹ Department of finance. *Federal Support to Provinces and territories*, www.fin.ca/fedprov/mtp-eng.asp. Les chiffres présentés entre 2005-2011, nous permettent de voir que les transferts conditionnels sont plus importants que ceux de soutien territorial.

¹⁶² Première Réunion Fiscale Nationale (Primera Convencion Nacional Hacendaria), *Estudios de las Legislaciones y de los sistemas hacendarios de otros paises*, Mexico, 2002, p. 14.

¹⁶³ GAGNON Alain, *Le fédéralisme canadien contemporain*. Fondements, traditions, institutions, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, pp. 323-333.

¹⁶⁴ HERGENHAN Jutta, *Le fédéralisme Allemand et la construction Européenne*, Problématiques européennes, Groupement d'études de recherches Notre Europe, no 5, 2000, pp. 15-17.

a) Le modèle Allemand

Le modèle d'Etat fédéral coopératif est représenté par l'Allemagne, qui suite à la Seconde Guerre Mondiale revient sur la scène internationale avec une réorganisation gouvernementale qui lui permettra de se développer¹⁶⁵ et de se positionner définitivement comme pays fédéral, après la chute du mur de Berlin. Quatre aspects ont garanti sa stabilité d'après Claire DEMESMAY et Hans STARK : « le gouvernement formé par le Chancelier, le Parlement (Bundestag) où s'exerce l'influence des partis, les Länder dont les gouvernements sont représentés au Conseil fédéral et la Cour Constitutionnelle fédérale qui va assurer la protection des droits fondamentaux et du contrôle politique »¹⁶⁶.

Le fédéralisme Allemand qui a fait preuve d'une unité exceptionnelle à la lumière de son article 72 constitutionnel alinéa 2¹⁶⁷, est confronté au même défi du réaménagement des relations interrégionales. Actuellement l'efficacité du modèle Allemand est mise en question à l'instar d'autres Etats fédéraux du monde¹⁶⁸. En 1999 a été publié un document sur la nécessité de réformer le fédéralisme pour qu'il prenne une direction concurrentielle et efficace.

Le positionnement de l'Allemagne en Europe a eu aussi des effets sur la composition de sa structure territoriale. L'élargissement européen a mis en concurrence les régions des pays membres de l'Union¹⁶⁹. Cet aspect a poussé vers une demande d'autonomie fiscale et budgétaire, car la compétitivité régionale est devenue un enjeu de première importance.

¹⁶⁵ On ne doit pas oublier qu'après 1945 les différences par rapport au potentiel fiscal des Länder qui recevait des réfugiés de l'Est, obligeait à un système de transferts, qui seulement était possible par la capacité du gouvernement central de gérer la situation. Ici on y voit l'importance des pouvoirs en matière fiscale du gouvernement fédéral, mais ce qui a été évident dans ce cas que nous venons de mentionner c'était le fait de voir une division entre Länder riches et d'autres plus pauvres, comme un aspect de cohésion du fédéralisme allemand.

¹⁶⁶ DEMESMAY Claire et STARK Hans, *Qui dirige l'Allemagne ?*, Edit. Septentrion presses Universitaires, 2005, France, pp. 11-14.

¹⁶⁷ Art. 72 Constitutionnel. « ... la fédération a le droit de légiférer lorsque et pour autant que la réalisation de conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral ou la sauvegarde de l'unité juridique ou économique dans l'intérêt de l'ensemble de l'Etat rendent nécessaire une réglementation législative fédérale »

¹⁶⁸ Concernant le cas de l'Allemagne, on pourrait voir la transformation obligée du système coopératif, à cause des difficultés financières au niveau local. Les tensions dans ce cas, seront le produit de l'alourdissement financier de sa structure administrative ainsi que du manque d'innovation locale produite par un partage des compétences entre les niveaux fédéral et local. Consulter HUREAUX, Roland, *Les nouveaux féodaux*. Le contresens de la décentralisation, Op.cit, p. 134.

¹⁶⁹ MATHIEU Emmanuelle, *Fédérations multinationales et coordination multiniveaux*, Etudes régionales et fédérales : nouvelles perspectives, Volume 8, no 2, 2008. Disponible sur internet : <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=73>

Pour comprendre le fonctionnement des rapports des différents acteurs intervenant dans le modèle Allemand, nous trouvons que la Constitution de ce pays est très spécifique dans la façon de distribuer les domaines de compétences fiscales de l'échelon fédéral (Bund) et local (Länder), ainsi que de la façon de partager les ressources et les dépenses financières¹⁷⁰. Ceci diffère par rapport à d'autres constitutions comme la mexicaine qui laisse une grande marge d'interprétation à partir des compétences exclusives et non exclusives de la fédération, pour déterminer les compétences de l'échelon local.

Les relations financières intergouvernementales dans le cadre de la Constitution Allemande sont contenues dès le chapitre X relatif aux Finances, à partir de l'article 104a jusque l'article 115. Malgré la spécificité de la constitution allemande en ce qui concerne le partage des compétences financières, une certaine concurrence en matière législative résulte entre la fédération et les länder. Cet aspect est fondamental dans la pratique du fédéralisme car comme nous allons le voir dans notre recherche, au Mexique, c'est la sphère fédérale qui occupe le plus de compétences législatives. Ceci va constituer un instrument de contrôle très puissant envers les gouvernements locaux qui n'utilisent pas le droit d'initiative au niveau fédéral. Cela va mettre en question l'autonomie locale par les limites imposées au niveau constitutionnel dans le système fédéral mexicain.

De cette manière les compétences distribuées aux collectivités locales allemandes sont de trois types ; les compétences propres, les compétences volontaires dont le niveau local peut disposer librement, et les compétences déléguées exercées sous la direction de l'administration du Land¹⁷¹. Cette façon de partager les compétences entre les différents échelons constitue une singularité du fédéralisme allemand qui va confirmer la subsidiarité et la solidarité des régions, développées par son système de transferts.

Contrairement au modèle fédéral Américain, le niveau local en Allemagne ne bénéficie pas d'une autonomie fiscale pleine, même s'il compte avec des recettes fiscales propres afin d'exécuter les compétences attribuées par la Constitution. Le partage des impôts dans le cas allemand va se réaliser de la même façon que dans le système mexicain, nommé dans la pratique « *tax sharing* », consistant à partager entre la fédération et les Etats fédérés le produit des impôts les plus importants comme celui de la TVA par exemple.

¹⁷⁰ HERGENHAN Jutta, *Le fédéralisme Allemand et la construction Européenne*, Problématiques européennes, Op.cit., pp. 15-16.

¹⁷¹ GUIHERI, Laurent, *Le fédéralisme Fiscal Allemand à la croisée des chemins : quelle issue entre fédéralisme coopératif et fédéralisme concurrentiel*, in *Le fédéralisme fiscal, leçons de théorie économique et expérience de quatre Etats fédéraux*, MIGNOLET Michel, Edit. De Boeck, Belgique, 2005, pp. 68-69.

Un modèle performant sur le plan économique et politique comme celui de l'Allemagne a réussi à diminuer les tensions et les déséquilibres entre le niveau fédéral et les Länder par le partage de recettes, mais il est suivi d'un coût assez élevé pour son fonctionnement qui le limite face à la concurrence européenne¹⁷². Face à la concurrence régionale au niveau européen, ce modèle oblige les Länder à demander plus de ressources. Alors nous sommes devant une stabilité interne limitée où la compétitivité régionale européenne constitue un défi : « *en Allemagne il apparait que le fédéralisme allemand traverse aujourd'hui une crise de légitimité réelle – sur son volet redistributif – que le dernier compromis de juin 2001 n'a pas levé : les Länder les plus riches, contributeurs à la solidarité inter-Länder, exigent en effet une remise à plat de la mécanique de redistribution en demandant une plus grande autonomie fiscale afin de redonner une marge de manœuvre fiscale des Länder face aux régions européennes, irlandaises ou belges en particulier...* »¹⁷³

Cette compétitivité régionale liée aux besoins locaux est un phénomène global, si bien que même les régions les plus riches au Mexique sont en train de demander plus de ressources financières ou d'autonomie fiscale. Il s'agit d'un problème transposable d'un Etat fédéral à un autre dans les mêmes conditions. Le fédéralisme coopératif allemand est confronté à une redistribution interrégionale considérée comme « [atténuant] le pouvoir d'innovation des Länder »¹⁷⁴.

b) Le modèle Latino-Américain

Après l'émancipation de l'Europe et grâce à la confirmation du modèle Américain sur le plan politique avec une identité Constitutionnelle, le système fédéral s'est répandu sur le reste du Continent Américain.

« L'Amérique est le continent où la forme fédérative a trouvé jusqu'ici le plus de partisans, et c'est aussi celui où elle semble devoir prendre le plus de développement

¹⁷² *Ibid.*, p. 77.

¹⁷³ DESJARDINS Pierre Marcel et GUIHÉRY Laurent, *Le fédéralisme à l'épreuve de la mondialisation quelles perspectives pour la redistribution interrégionale*, Concentration Economique et Ségrégation Spatiale, Edit. De Boeck Université, 2005, p. 97. Il faut noter que les trois Länder les plus riches auxquels les auteurs font référence sont ; La Hesse, La Bavière et Bade Wurtemberg, qui ont même déposé une plainte auprès du Tribunal Constitutionnel de Karlsruhe en 1999, car ils considéraient des effets négatifs provoqués par la péréquation financière.

¹⁷⁴ *Ibid.* p. 98

*dans l'avenir. Toute l'Amérique du Nord est aujourd'hui organisée sous cette forme ; la plus grande partie de l'Amérique du Sud l'est également... »*¹⁷⁵

En effet le fédéralisme en Amérique Latine a une présence assez importante actuellement, justifié par le développement des pays comme l'Argentine, le Brésil, le Mexique et le Venezuela. Ce sont des pays qui exercent une grande influence économique et politique dans la région. Pour ces pays, la consolidation du fédéralisme à partir du partage de compétences financières entre les échelons gouvernementaux ne constitue pas l'un des volets parmi les plus importants de son évolution que même l'autonomie local est considéré comme inexistante. Le cas du Brésil est l'exception où l'organisation financière fédérale est contenue dans la Constitution fédérale, mais cette inscription de compétences financières n'est pas suffisante pour garantir l'autonomie locale¹⁷⁶.

Certains pays fédéraux comme le Canada et les Etats Unis ont fait preuve de sa disposition politique aux changements institutionnels dans le but d'améliorer le développement régional. Ce sont des pays ont su tirer plus d'avantages de leur flexibilité institutionnelle par rapport à d'autres nations qui, à l'instar du Mexique, ont eu tendance à tout centraliser dans la fédération au cours de leur histoire.

Pour expliquer une telle centralisation du pouvoir par la fédération, la Constitution politique organise le partage des compétences entre la fédération et les Etats fédérés, ce qui valide l'action gouvernementale et fixe les limites entre les deux¹⁷⁷. Alors, dans d'autres modèles fédéraux Latino-américains le Brésil a adopté des formules de partage plus claires au niveau constitutionnel que le modèle mexicain et argentin.

L'aspect le plus discuté du fédéralisme Latino-américain concerne le caractère économique des relations de pouvoir entre le gouvernement fédéral et le gouvernement local (les Etats et les municipalités), dans la mesure où ce facteur détermine le degré de concentration du pouvoir dans un niveau ou l'autre. La normativité ainsi créée en matière

¹⁷⁵ Dans sa thèse de doctorat en 1896, Louis LE FUR avait étudié l'évolution du fédéralisme et considéra qu'il s'agit d'un modèle de plus en plus répandu en Amérique Latine. Thèse Doctorale, *Etat Fédéral et Confédération d'Etats.*, Op.cit., p. 326

¹⁷⁶ MOLINA BETANCUR Carlos Mario, *La descentralización en América Latina : mito o realidad ?*, Op.cit., pp. 136-137. Pour cet auteur, les pays appartenant au régime fédéral en Amérique Latine comme le Brésil, l'Argentine, le Mexique et le Venezuela, ils n'ont jamais rendu complètement l'autonomie au niveau local où l'on observe la présence du pouvoir fédéral dans tous les domaines. Cet attachement aux décisions du gouvernement central dans ces fédérations est bien plus fort que dans des pays Unitaires comme la Colombie, l'Equateur ou le Chili. Il s'agit alors de systèmes fédéraux dénaturés où l'autonomie par la décentralisation est moins visible.

¹⁷⁷ DURAZO HERRMANN Julian, *Concevoir le fédéralisme en Amérique Latine*, in *Fédéralisme et Régionalisme*, Volume 9, no 1, Le fédéralisme américain, 2009. Disponible sur internet : <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=784>

fiscale ne va pas simplifier le contenu des dispositions constitutionnelles. Au contraire cette législation va démontrer la complexité des relations intergouvernementales qui, liées à des facteurs externes, vont influencer la centralisation du pouvoir économique ou financier de la fédération.

Cette centralisation ou décentralisation du pouvoir financier correspond à la sous-classification du modèle fédéral à laquelle nous avons précédemment fait référence (concurrentiel et coopératif). Celle-ci va se retrouver également en Amérique Latine où le partage des compétences intergouvernementales contenues dans la législation de pays comme l'Argentine, le Brésil et le Mexique nous permettent d'identifier le fonctionnement de ces pays. Les trois pays vont adopter une formule source de conflits institutionnels « *ce qui n'est pas expressément attribué à la fédération ce sont des compétences réservées aux entités fédératives* ».

Une évolution dans la pratique de la décentralisation financière est également constatée dans les trois pays Latino-Américains. Cette identité des techniques amène aussi à une identité des conflits car la dépendance financière entre la périphérie et le centre est inévitable par les divergences économiques territoriales¹⁷⁸. L'évolution des facteurs économiques, politiques et juridiques des pays en Amérique Latine se déplacent à des vitesses différentes mais ils convergent de la même manière, par un manque de ressources financières locales où par des pratiques centralisatrices du pouvoir, c'est là que nous trouvons leur ressemblance¹⁷⁹. De plus, il existe une intervention limitée des acteurs locaux dans la création de nouvelles recettes, souvent considéré comme l'un des points faibles de la fiscalité en Amérique Latine. D'ailleurs il existe une augmentation de dépenses locales résultant de la décentralisation de compétences administratives depuis 1985 qui est caractérisée par une insuffisance fiscale propre, ce qui semble être un effet collatéral du processus de démocratisation et d'autonomie politique locale où les gouvernements locaux n'utilisent pas correctement leurs compétences fiscales et dépendent de transferts¹⁸⁰.

¹⁷⁸ AGHON Gabriel and CASAS Carlos, *Strengthening Municipal Financing : Difficulties and New Challenges for Latin America*, in *Fiscal Decentralization in Emerging Economies, Governance issues*. Edit. OCDE, 1999, pp. 75-77.

¹⁷⁹ ALFONSIN Ricardo, *La dolorosa asimetría entre Brasil y la Argentina*, La Nación, 22 abril 2011. In VLex

¹⁸⁰ MARTINEZ VAZQUEZ Jorge, *El financiamiento de los gobiernos locales ; los desafíos del siglo XXI*, Op.cit., pp. 49-51. L'auteur nous expose également la forme d'autonomie est privilégiée dans certains pays comme le Brésil ou le Chili, à la différence d'autres comme le Salvador, le Mexique ou le Pérou. Cependant il existe un mécanisme de coparticipation d'impôts centraux similaire dans ces pays.

- L'Argentine

L'Etat argentin se compose de 24 provinces, 1 district fédéral, 5 régions et un peu plus de 2100 municipalités. Au niveau Constitutionnel l'Argentine établit dans son article 75 le partage des compétences. Il s'agit d'un système qui va suivre de façon générale la même logique que le système mexicain, c'est-à-dire, par un partage non contenu dans des chapitres spéciaux mais au long du contenu du texte constitutionnel et par des compétences pour chaque pouvoir. Ce pays a expérimenté une forte décentralisation financière liée à l'incapacité locale de financer ses dépenses avec ses propres ressources¹⁸¹.

Le partage de compétences fiscales dans le système argentin se trouve inscrit dans l'article 75 Constitutionnel¹⁸² où sont présentées les attributions du Congrès fédéral. Alors, il est permis selon l'alinéa 2, une coparticipation en matière fiscale¹⁸³ par rapport aux contributions indirectes avec les Provinces. Ce partage de recettes représente les 70% de ressources de transferts des gouvernements locaux¹⁸⁴. Concernant les contributions directes, celles-ci pourront être temporaires de façon proportionnelle sur tout le territoire, sans provoquer un déséquilibre régional. Le partage de deux types de contributions prend en considération les activités ou politiques publiques pour que les ressources restantes soient partagées entre les Provinces¹⁸⁵.

Sans que le texte constitutionnel ne précise directement l'existence d'un système de transferts, il fait allusion à l'existence d'une loi *Ley Convenio*. Celle-ci permet la création des accords entre la fédération et les provinces pour une coparticipation et distribution des recettes¹⁸⁶.

¹⁸¹ SCHWARTZ Gerd et LIUKSILA Claire, *Argentine*, in Ouvrage collectif, TER-MINASSIAN Teresa, *Fiscal Federalism in theory and Practice*. Edit. International Monetary Fund, Washington, 1997, pp. 387-392.

¹⁸² Constitution fédérale du 22 août 1994. "Le Congrès fédéral peut établir les contributions indirectes comme une compétence concurrente avec les Provinces. Etablir les contributions directes de durée déterminé en égalité de conditions dans tout le territoire. Il peut créer une loi de coparticipation fiscale afin de garantir le transfert de fonds" Traduction libre.

¹⁸³ GARAT Pablo Maria, *El sistema de coparticipación federal en la organización constitucional argentina*, Revista Latinoamericana de Derecho, ano V, no 9-10, diciembre, 2008, pp. 55-57. La coparticipation en Argentine se déroule dans un système de coordination fiscale qui permet de distribuer les compétences de chaque niveau de gouvernement.

¹⁸⁴ VEGH Carlos A. et VULETIN Guillermo, *How do federal transfers system affect policy cyclicity at the sub-national level ?*. Conférence, University of Maryland, August 2011, p. 7

¹⁸⁵ L'Argentine utilise le terme Provinces, un équivalent des Etats fédérés.

¹⁸⁶ En 1988 a été créée la Loi 23.548 relative à la Coparticipation Fiscale Fédérale, contenant les pourcentages de distribution de recettes entre la fédération et les Provinces.

Le partage des recettes entre les trois niveaux de gouvernement prend en compte des principes comme l'équité, la solidarité, et le développement égalitaire du territoire. C'est pourquoi le modèle argentin suit la même formule d'attribution de ressources financières que le système français. De même l'article 75 de la Constitution que nous venons de mentionner stipule : « *N'existeront pas de transferts de compétences, de services ou de fonctions sans la respective attribution de ressources, approuvées par le Congrès...* »¹⁸⁷. A part cette disposition la Constitution ne va plus loin dans la spécificité du pouvoir fiscal et du partage de recettes que l'on trouve par exemple dans la Constitution Brésilienne.

Le système argentin énonce dans les mêmes termes que la Constitution mexicaine les domaines exclusifs du Congrès fédéral. Ces compétences sont interprétées comme réservées à la fédération dans les deux cas et concernent les domaines suivants ; le commerce extérieur, le domaine civil, pénal, le crédit national, la sécurité, l'éducation, le développement national, la justice et les relations internationales.

Selon l'article 4 Constitutionnel, le gouvernement fédéral couvre les dépenses de la nation avec les fonds du trésor obtenus par le commerce extérieur, lors de la location ou vente de terrains nationaux, par le service postal, et par les contributions de la population. A part cette brève annotation sur les domaines exclusifs et la façon de couvrir le budget national, on ne trouve pas au niveau constitutionnel d'autre alternative de partage des compétences financières.

Nous devons dire que la Constitution argentine ne contient pas de chapitres relatifs au domaine fiscal ou financier, pour les identifier et comprendre le contenu des dispositions, il faut faire une interprétation par la Cour Suprême comme est le cas pour le système mexicain. Cette interprétation est particulièrement effectuée par la Cour Suprême de Justice afin de déterminer les compétences non réservées au gouvernement fédéral et celles du gouvernement local. Malgré cette limitation, le gouvernement local argentin va garder une autre compétence similaire au modèle français par rapport à la possibilité de créer des régions pour un meilleur développement économique. Les régions en question, peuvent célébrer des accords internationaux non contraires à la politique extérieure du pays.

¹⁸⁷ PIFFANO Horacio, *Decentralización Fiscal y Reforma Tributaria Federal en Argentina*, Edit. Consejo Empresario Argentino, novembre, Argentina, 1999, pp. 61-62. En effet afin de pouvoir accomplir cet engagement, des transferts verticaux seront employés pour renforcer la prestation de services qui est généralement attribué à la décentralisation administrative.

Loin de l'organisation que le système constitutionnel nous offre pour comprendre l'interaction entre les niveaux fédéral et local, il existe des facteurs qui échappent à l'organisation proposée par les législateurs. Il s'agit de facteurs qui vont aggraver les disparités régionales. Ce sont des aspects qui vont se reproduire partout, dans tous les pays et qui vont rendre évidents les limites du système juridique par rapport au développement équilibré entre les régions. En Argentine il existe une inégalité régionale évidente, qui est d'après Julia Pomares¹⁸⁸ liée à la mondialisation, qui provoque des avantages uniquement pour certaines régions. L'argument de cette chercheuse se base sur le fait que cinq Provinces argentines, parmi 24, génèrent 85% du PIB national, et trois provinces produisent 65% des exportations. Cette inégalité territoriale a un impact sur le développement et la qualité de vie de la population. Situation aggravé par un manque de coordination régionale en matière de politiques publiques. Un effort national pour freiner cette situation est constaté par l'utilisation des transferts, qui sert à contenir l'évolution des déséquilibres régionaux.

En effet, en Argentine on observe une augmentation de la décentralisation des ressources financières¹⁸⁹. Bien que le système constitutionnel reste cohérent par le transfert des responsabilités, la problématique de ce partage des ressources se trouve dans l'équité entre les régions. De la même manière que dans les autres pays sans importer leur structure juridique Unitaire ou Régional, il existe des régions plus productives que d'autres. Là les conflits concernant l'effort fiscal local ou la responsabilité financière¹⁹⁰, occupent une place importante dans le modèle argentin.

L'un des arguments qui explique la complexité du fédéralisme argentin est la concentration du pouvoir dans la fédération au niveau constitutionnel. Ce phénomène qui va se répéter dans le cas du Mexique, sera résolu par des amendements parfois insuffisants qui reflètent un exercice du pouvoir déséquilibré entre la fédération et le gouvernement

¹⁸⁸ Présentation « Comment affronter les disparités économiques régionales en Argentine », publiée par *Fédérations*, Vol. 3, no. 1, février-mars 2003, p. 18.

¹⁸⁹ SCHWARTZ Gerd et LIUKSILA Claire, *Argentine*, in ouvrage collectif, TER-MINASSIAN Teresa, Op.cit., p. 399.

¹⁹⁰ REZK Ernesto, *Virage pour le fédéralisme en Argentine ?*, Numéro spécial triple : Les thèmes de la conférence sur le fédéralisme, *Fédérations*, 2002, pp. 33-34. A propos de l'égalité et de l'effort régional dont nous venons de parler, « Les provinces de fiscalité plus faible continuent d'accuser un retard malgré ce que montrent les chiffres... La dure vérité c'est qu'un aménagement du partage des revenus qui ne récompense pas l'effort fiscal des provinces entravera nécessairement la réalisation de l'objectif d'imputabilité accrue des provinces et de celui de l'assainissement de leurs politiques de dépenses »

local¹⁹¹. Ceci nous permet de parler d'une identité des problématiques dans le modèle fédéral, qui se reproduisent comme une règle non écrite, généralisée¹⁹².

- Le Brésil

Le Brésil est actuellement l'un des acteurs géopolitiques parmi les plus importants en Amérique Latine. C'est un pays qui a adopté le modèle fédéral en 1889. Il compte 26 Etats, 1 District Fédéral et 5 563 municipalités¹⁹³.

Selon l'article 13, 1o de la Constitution de 1967, le Brésil met en place un système de distribution des compétences dans lequel les Etats bénéficient d'un pouvoir dans des domaines non conférés par la propre Constitution à l'union ou aux municipalités. Quelques temps après, lors de la réforme de 1969, la formule de partage a changé pour parler des compétences explicites ou implicites en faveur des Etats. Selon l'amendement constitutionnel, les mêmes compétences des Etats fédérés n'étant pas prohibitives par la Constitution au bénéfice de la fédération, permettraient à ce dernier d'intervenir dans le même domaine¹⁹⁴.

L'évolution de la répartition de compétences gouvernementales et du propre modèle fédéral brésilien ne s'est pas arrêtée et une autre Constitution a été adoptée en 1988¹⁹⁵. Celle-ci établit dans son article 48 une liste des domaines exclusifs du pouvoir législatif fédéral en matières fiscale, civile, commerciale, pénale, électorale, agraire, maritime,

¹⁹¹ Intervention d'Antonio M. Hernandez, Forum of federations, *L'Argentine* : pouvoir centralisé et sous-développement. L'Argentine de la même manière que d'autres pays en Amérique Latine, a évolué avec une instabilité politique qui a rendu complexe la pratique du fédéralisme. Au niveau régional, les Provinces ainsi que les municipalités dépendent largement en termes financiers du gouvernement fédéral.

¹⁹² Instituto de federalismo, academia nacional de derecho y ciencias sociales de cordoba, *Cuaderno de federalismo XXI*, ano 2007. D'après l'information de cet institut, il existe une continuité des violations constitutionnelles relatives au pacte fédéral. Pour l'essentielle, il y a un vide crée par l'inexistence d'une loi qui rend possible la coparticipation fiscale, dont la Constitution Politique a fait mention. Il y a une tendance centralisatrice de la part du gouvernement fédéral car il n'y existe pas une vraie évolution du processus d'intégration régionale ; il apparaît que les principes en matière de dépense ne sont pas forcément corrects.

¹⁹³ DE QUEIROZ RIBEIRO Luis Cesar et BRAULE PINTO Sol, *Brazil, A global Dialogue on Federalism*, volume 6, *Local government and metropolitan regions in federal systems*, Forum of Federations, 2009, pp. 76-77.

¹⁹⁴ L'inscription de cette formule juridique est l'une raisons de tensions entre la fédération et les Etats fédérés. Cf., WILLI ROTHMANN Gerd, *A guerra fiscal dos Estados na (des) ordem tributaria e economica da Federação*, in Ouvrage Collectif, TAVEIRA TORRES, *Direito Tributario e Ordem Economica*, Edit., ILADT, Associação Brasileira de direito financeiro, Brasil, 2001, pp. 472-488.

¹⁹⁵ SOUZA Celina, *Federalismo, desenho Constitucional e instituicoes federativas no brasil pos-1988*, in Revista de Sociologia Politica, No 24, Junio 2005, pp. 105-107. L'adoption de la Constitution de 1988 a été considérée comme un progrès dans l'organisation de l'Etat brésilien, axée sur trois aspects : l'approvisionnement de ressources financières vers la sphère locale, une augmentation du pouvoir de contrôle institutionnel des trois niveaux de gouvernement et une généralisation de services sociaux particulièrement de santé publique.

spatiale et du travail. L'ampleur des compétences constitutionnelles a permis l'augmentation du pouvoir de la fédération¹⁹⁶.

La Constitution brésilienne contient un chapitre sur la fiscalité et le budget¹⁹⁷, ce qui ordonne d'une façon plus explicite le partage de compétences entre les trois niveaux de gouvernement, par rapport à ces partenaires régionaux fédéraux tels que l'Argentine et le Mexique.

Il faut dire que le régime constitutionnel brésilien est plus transparent, voir plus simplifié en matière de partage des ressources financières que le modèle mexicain qui doit recourir à une législation très complexe fondée sur la Loi de Coordination Fiscale, pour connaître la distribution des ressources financières entre la fédération et le niveau local. Dans la Constitution, les législateurs brésiliens ont inscrit une Section VI relative au partage des recettes fiscales (arts. 157-161). Nous y trouvons des pourcentages de ce partage ainsi que les règles applicables. Pour le cas du Mexique les conditions ou les critères de partage nous renvoient à la Loi de Coordination Fiscale de 1980.

Par rapport à la répartition des recettes contenues dans la Constitution fédérale du Brésil, les Etats et le District fédéral ont une coparticipation des revenus nationaux et un 20% des impôts fédéraux extraordinaires¹⁹⁸. Les municipalités peuvent partager également avec la fédération les impôts fédéraux comme l'impôt sur le revenu (IR) et les 50% de ressources fédérales provenant du recouvrement de la propriété rurale des immeubles situés sur son territoire. Ils disposent également de 50% de l'impôt sur la propriété des véhicules immatriculés sur son territoire ; 25% du recouvrement de l'impôt résultant de la circulation des marchandises dans le pays¹⁹⁹. Ce type de partage de recettes sera accompagné d'une distribution des compétences fiscales inscrite dans le texte

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 108-113. L'augmentation du pouvoir de la fédération s'explique aussi par un problème d'autofinancement de la sphère locale. La décentralisation financière contenue dans la Constitution au bénéfice du niveau local s'est dégradé les dernières années. Les législateurs ont décidé alors d'attribuer plus de compétences législatives au gouvernement fédéral. Il apparaît que la décentralisation par laquelle les Etats fédérés et les municipalités ont bénéficié, se trouve au centre de conflits avec la fédération, par le manque de coordination intergouvernemental afin de mener les politiques gouvernementales. La nouvelle Constitution de 1988 a réservée alors à la fédération brésilienne de domaines nécessaires pour gérer le pays comme le Mexique ou l'Argentine l'ont fait. Parmi les compétences attribuées à la fédération brésilienne se trouvent : le pouvoir de légiférer le domaine budgétaire sur les dépenses et l'administration patrimoniale ou financière de caractère public ; sur la sécurité sociale, la défense, le régime pénitentiaire, le registre public, l'expropriation, les ressources naturelles, des minéraux, les forêts, la chasse, la pêche, l'eau, l'énergie, les télécommunications, le service postal, le système monétaire, etc.

¹⁹⁷ Título VI, De la Tributación y del Presupuesto. Capítulo I Del sistema tributario nacional. Sección I de los principios generales, Art. 145-162 y Capítulo II de las Finanzas Públicas arts. 163-169.

¹⁹⁸ Article 157 Constitutionnel.

¹⁹⁹ Article 158 Constitutionnel.

Constitutionnel²⁰⁰ qui établit des limitations à la fédération. Cela est effectué dans l'optique d'assurer l'harmonisation fiscale dans tout le pays afin que le développement de toutes les régions soit homogène. On trouve ensuite une liste des domaines que chaque composant de la fédération (le Congrès fédéral, les Etats et les municipalités) peut utiliser pour établir des impôts, ce qui donne une précision et une clarté de limites entre les trois niveaux²⁰¹.

Bien que la structure institutionnelle brésilienne manifeste par sa Constitution l'intérêt de développer les régions en leur reconnaissant des compétences fiscales, le phénomène de l'inégalité territoriale semble inévitable²⁰². En recherchant plus de recettes, une guerre fiscale sera déclenchée par la concurrence entre les régions²⁰³. Les régions ne sont pas suffisamment capables de s'autofinancer et vont requérir l'intervention de l'autorité fédérale par le mécanisme de transferts, tournant le système fédéral vers une recentralisation du pouvoir de la fédération afin de contrôler la gestion nationale²⁰⁴.

L'emploi des transferts financiers a pour objet d'équilibrer le développement régional dans les mêmes circonstances que pour le reste du pays que nous avons étudié.

²⁰⁰ Articles 150 et 151 Constitutionnels Section II des limitations du pouvoir fiscal. L'article 151 alinéa I, oblige la fédération à éviter d'imposer des contributions non uniformes dans tout le territoire ou bien, que celles-ci provoquent une distinction entre les Etats, avec l'exemption de contributions qui permettent un développement socioéconomique équilibré entre les régions.

²⁰¹ Articles 153-154 Section III des Impôts de l'Union ; Article 155 Section IV des Impôts des Etats et du District fédéral ; Article 156 Section V des Impôts des municipalités.

²⁰² MACHADO DERZI Misabel Abreu, *Imunidade Reciproca*, in ouvrage collectif, TAVEIRA TORRES, *Direito Tributario e Ordem Economica*, Edit., ILADT, Associação Brasileira de direito financiero, 2001, pp. 98-105.

²⁰³ CABALLERO Norma, Communication, Colloque sur *la Concurrence fiscale*, Op.cit, p.7

²⁰⁴ ABRUCIO Fernando Luiz, *A coordenação federativa no brasil : a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*, in *Revista de Sociologia Política*, No 24 :41-67, Junio, 2005, pp. 46-48. Depuis l'adoption du modèle fédéral, le Brésil expérimente de fortes inégalités régionales. Il apparaît que l'existence de municipalités de moindre taille aggravera la situation économique de régions car la plupart du temps ce sont de municipalités qui n'arrivent pas à s'autofinancer. Les problématiques identifiées dans le fédéralisme brésilien d'après cet article, est le manque de capacité fiscale des municipalités ainsi qu'une forte incitation à renforcer le niveau municipal par la décentralisation, ce qui a fini par motiver la création de nouvelles municipalités et des villes. En effet le système fédéral brésilien a réussi à satisfaire le critère de démocratisation avec un système qui permettrait la coparticipation intergouvernementale non seulement dans le plan financier mais dans la conception de politiques publiques. Voici le problème car l'intervention de chaque sphère de gouvernement lors de l'exécution de programmes gouvernementaux n'avait été déterminée dans la législation. En opinion de Maria Tavares, la décentralisation de fonctions et de ressources financières du système brésilien contenu dans la Constitution fédérale n'a pas suffi pour résoudre les problèmes d'inégalité et de développement régional. La recentralisation de compétences para la fédération répond au besoin de gestion par le centre et d'inciter les régions et municipalités à participer au développement commun. Cf., TAVARES ALMEIDA Maria Herminia, *Recentralizando a federação ?*, in *Idem.*, pp. 29-40.

L'utilisation de ce moyen de financement s'est accrue au Brésil avec la décentralisation administrative à partir de 1988²⁰⁵.

D'après cette approche sur le fonctionnement des relations entre les gouvernements central ou fédéral et les gouvernements locaux dans les Etats Unitaire, Régional ou fédéral, on peut identifier que le problème de relations financières concerne le financement des compétences entre les sphères gouvernementales²⁰⁶. Cela a motivé la création d'un mécanisme de transferts afin de garantir l'autonomie de l'échelon local. Dans ce cas, l'étude du fédéralisme financier mexicain me semble actuellement nécessaire afin de dévoiler le contenu d'une structure fédérale qui ne va pas forcément privilégier l'autonomie locale. Pour donner un exemple, en 1980 la fédération concentrait 97% de ressources financières et distribuait à peine 3% aux gouvernements locaux²⁰⁷. Ces pourcentages ne pourraient pas expliquer les limites et les intérêts qui se jouent dans sa conception, c'est pourquoi, nous allons chercher à travers cette thèse, des réponses à *pourquoi, comment* et par *quelles* inventions juridiques ce système fédéral fonctionne.

Il s'agit de l'une des fédérations les plus anciennes (1824) dont l'analyse de l'évolution conflictuelle n'a pas été abordée intégralement, et qui est illustrée par des exemples et des cas précis du type de tensions entre la fédération et les gouvernements locaux. L'Etude des facteurs (Partie I) nous permettra de trouver les arguments utilisés par les décideurs afin de justifier le type de compétences partagées entre le niveau fédéral et le niveau local lors du fonctionnement du propre système fédéral (Partie II). Notre étude dans cette perspective, justifie l'importance de notre recherche comme une contribution à l'analyse du fédéralisme.

²⁰⁵ SHAH Anwar, *The New Fiscal Federalism in Brazil*, Working Papers, Edit. World Bank, december, 1990, pp. 30-3.

²⁰⁶ De notre point de vue, le mécanisme de financement utilisé la plupart du temps est la décentralisation fiscale, qui implique la collecte de recettes et la détermination de dépenses. Dans la pratique du fédéralisme contemporain nous trouvons que la notion de décentralisation fiscale est inexacte ou mal appliqué car celle-ci est exclusivement utilisée au niveau de dépenses, par les transferts. Cf., RODDEN Jonathan, *Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada : sobre significados e medidas*, in Revista de Sociologia Política, No 24, Junio, 2005, pp. 10

²⁰⁷ Rapport, CHIDIAC Jorge Estefan, *Federalismo : Asuntos fiscales y gasto publico*, Op.cit., pp. 1-7. Consulter également l'Annexe I relative au partage des dépenses publiques par échelon gouvernemental dans différents pays. Cet annexe nous permet de voir le degré de centralisation du système mexicain, face à d'autres Etats fédéraux, y compris le système français.

PREMIERE PARTIE
L'ORGANISATION INSTABLE DU FEDERALISME
FINANCIER

« Le statut financier des différentes composantes de l'Union, et les interactions qui les caractérisent, constituent bien une des clefs essentielles du fédéralisme. Mais le financier est lui-même étroitement dépendant du politique »¹

Le fédéralisme financier mexicain contemporain, caractérisé par le haut degré de centralisation du pouvoir politique et économique dans la fédération², ne peut pas uniquement s'expliquer par l'étude de son passé. L'organisation instable de ce système fédéral est le résultat de plusieurs facteurs (Titre I), qui ont contribué à son façonnage. En s'accumulant, ces événements rendront évidente son instabilité (Titre II) dans le domaine financier.

TITRE I : LES FACTEURS D'INSTABILITE

Le modèle fédéral mexicain est devenu complexe à comprendre car c'est un système qui s'écarte de la notion classique du fédéralisme, dont la décentralisation politique et financière est une caractéristique distinctive. Dans son évolution, les facteurs politiques (Chapitre I) et économiques (Chapitre II) ont décisivement influencé sa physionomie centralisatrice de compétences gouvernementales³. Nous envisagerons premièrement dans notre recherche une évolution selon laquelle le centre s'est imposé à la périphérie afin de contrôler le territoire⁴. Après l'adoption du modèle fédéral, il ne s'agit plus d'un contrôle territorial comme celui exercé pendant la Colonie mais d'un besoin unificateur dans

¹ ANASTOPOULOS Jean. Professeur à l'Université d'Athènes. *Revue Française de Finances Publiques, Fédéralisme et finances publiques*. No. 20, Édit. L.G.D.J, Paris 1987.

² Face à d'autres fédérations le Mexique a concentré la plupart des ressources financières dans la fédération, ce qui s'oppose à la notion de partage du pouvoir entre les différents niveaux gouvernementaux. Voir annexe I, le partage des dépenses publiques par échelon gouvernemental dans différents pays.

³ Cette association des facteurs politiques et économiques va répercuter la structure fédérale mexicaine du point de vue juridique. La distribution de compétences entre les différents échelons gouvernementaux va répondre à cette logique comme nous allons le voir au sujet des crises économiques. Pour le Professeur COSSIO DIAZ José Ramon, ce qui provoque cette association de domaines réside dans les actions des individus et des autorités. Le droit va justement encadrer des situations provoquées par des aspects économiques, dans cette hypothèse l'efficience du droit est mesurée par la capacité du système normatif à s'adapter au contexte global. COSSIO DIAZ José Ramon, *Derecho y analisis economico*, Fondo de cultura economica y el Instituto tecnologico autonomo de México, México, 1997, pp. 234-240.

⁴ Ce système de contrôle du centre vers la périphérie a été une pratique d'exercice du pouvoir par la force, visible à travers deux étapes : premièrement par la période préhispanique où l'empire Aztèque a dominé la quasi-totalité du territoire et postérieurement pendant la Colonie, qui a profité également de ce système de contrôle.

l'optique d'assurer une identité nationale ; cette dernière devait permettre la reconnaissance de l'existence de l'État mexicain par les autres États, sur la scène internationale. Étant donné que les décisions politiques sont indissociables des choix économiques (il s'agit d'une relation causale dans la sphère financière), l'exercice du pouvoir par le gouvernement fédéral sera un marqueur distinctif du fédéralisme mexicain dans lequel les institutions juridiques répondent à de tels besoins politiques et économiques.

Chapitre 1 : Les facteurs politiques

L'organisation du fédéralisme mexicain a été déterminée en grande partie par l'accumulation des facteurs de nature politique. Il existe un rapport entre les pratiques des relations financières des trois sphères de gouvernement (Fédération, États Fédérés et Municipalités) lié à l'exercice du pouvoir et générant des tensions. L'étude de cette évolution fédérale à travers les antécédents du fédéralisme (Section I) nous permettra de le constater. L'autre aspect, relatif à l'exercice du pouvoir (Section II), nous permettra de savoir dans quelle mesure les acteurs politiques sont intervenus dans la pratique de relations fédérales.

Section 1 : Les Antécédents du fédéralisme au Mexique

L'adoption du modèle fédéral mexicain originel, sera possible par deux facteurs successifs. D'une part, l'existence d'une organisation politique⁵ et juridique durant la colonisation qui permettait d'unifier l'intérêt national et de donner son indépendance à la nation. En effet, les conditions sociales et économiques d'exploitation sur tout le territoire renforçaient la volonté du Mexique de s'affranchir du système colonial de l'Espagne. D'autre part, il y a eu deux mouvements historiques de grande ampleur : premièrement l'instabilité Espagnole en Europe⁶, et deuxièmement l'adoption des idées libérales sur le

⁵ On parle d'une forme d'organisation préalable à la naissance de l'État fédéral, par les députations provinciales qui étaient justement un moyen de représentation locale qui permettait aux représentants politiques d'être en contact de façon organisée. De cette manière, la Députation a été le produit de la constitution espagnole de Cadix en 1812.

⁶ VALERO SILVA Jose, *Proceso moral y politico de la independencia de Mexico*. Estudios de historia moderna y contemporanea de Mexico, Vol. 2, document 07, 2006. L'Espagne était menacée par l'invasion française. En 1808 le peuple de la Nouvelle Espagne ne pensait pas à son indépendance politique vis-à-vis de la métropole.

continent Américain suite à la Révolution Française, ainsi que l'adoption du modèle fédéral par les États-Unis.

La reconstitution de l'histoire du Mexique jusqu'à l'adoption du modèle fédéral⁷, particulièrement depuis son époque préhispanique et pendant la Colonie, nous permettra de visualiser l'organisation territoriale dans un premier temps avec un panorama des relations entretenues entre le centre et la périphérie. Cette première approche de l'organisation territoriale et politique qui servira à l'adoption du fédéralisme nous permettra de passer à une deuxième époque, de 1824 à 1857, où l'adoption définitive du modèle politique fédéral sera mise en cause par une période de gouvernement unitaire. Puis la structure politique va se confirmer en fédérale. Cette période unitaire n'étant pas solide permettra le retour du fédéralisme et son adoption définitive comme modèle politique. Du point de vue juridique, c'est à partir de l'adoption de la Constitution de 1917 que le Mexique rentre dans une période constitutionnelle plus moderne avec un système politique confirmé.

§1- Les deux premières périodes d'organisation territoriale et financière

L'organisation territoriale mexicaine contemporaine est le résultat de deux époques qui ont permis de donner naissance à la base institutionnelle sur laquelle sera édiflée la fédération mexicaine. L'époque préhispanique marquée par la présence d'un peuple fort (aztèque) capable de dominer et de contrôler son extension territoriale, tout en maintenant un équilibre permettant de faire perdurer son empire. En effet, le processus évolutif d'organisation politique et juridique que connaîtra le Mexique à partir l'époque préhispanique (A), s'est déroulé de la manière suivante : les peuples qui habitaient sur le territoire de la République Mexicaine avant les aztèques étaient dispersés, ce qui ne leur permettait pas de consolider leur système politique et économique⁸. Ce sont les aztèques qui ont réussi à s'organiser durablement et créer un système de contrôle des communautés. L'arrivée des espagnols durant la période coloniale (B) a marqué une

⁷ MENDEZ REYES Salvador, *El hispanoamericanismo de Lucas Alaman (1823-1853)*, Universidad Autonoma del Estado de México, México, 1996, p. 49. Cet auteur cite Andrés Bello pour dire que les antécédents du fédéralisme en Amérique latine remontent à l'époque de la Colonie : « la monarchie espagnole n'était pas en réalité une nation, mais une confédération de nations », opinion que nous ne partageons pas complètement dans la mesure où l'organisation préhispanique a joué un rôle décisif qui a simplifié le contrôle du territoire par les espagnols.

⁸RIVA PALACIO Vicente, Enciclopedia, *México a través de los siglos*, Primera época, Historia antigua de la Conquista, T. II, Edit. Cumbre, 17^{ème}, México, pp.3-9.

seconde période au cours de laquelle il est possible de voir l'organisation du contrôle de l'espace territorial, afin d'obtenir le plus de bénéfices possibles de l'exploitation des ressources naturelles⁹. Cela a parallèlement permis, à travers l'organisation administrative et juridique, la création d'institutions de grande portée –à l'instar de la Constitution de Cadix, utiles dans la formation de la fédération mexicaine. Dans cette perspective, après la Colonisation les régions se sont regroupées pour former la fédération, mais le pouvoir attribué à cette fédération a fini par les dominer.

A- La période préhispanique

Pour pouvoir introduire notre sujet de recherche, il nous faut remonter dans le temps pour revenir à l'histoire des anciens Aztèques (1325-1521)¹⁰. Ce peuple guerrier a séduit les historiens dans des domaines variés à travers les siècles, de par sa richesse culturelle, son expansion territoriale, ou encore sa façon de s'administrer. Ces facteurs ont décisivement marqué le Mexique jusqu'à aujourd'hui. Vers 1519, le territoire mexicain était majoritairement dominé par les Aztèques -depuis l'océan Pacifique jusqu'à l'Atlantique-, leur Empire était composé de 38 provinces qui étaient obligées de payer des « tributs ». L'ensemble des provinces comptabilisait environ 400 peuples¹¹.

L'adoption du fédéralisme pourrait être directement liée à cette composition territoriale aztèque. Ceci est un argument anthropologique supplémentaire¹², qui nous

⁹ RIVA PALACIO Vicente, Enciclopedia, *México a través de los siglos*, Historia del Virreinato, T. III, Edit. Cumbre, 17^{ème}, México, pp. 15-19. En effet l'exploitation de ressources naturelles donnait plus d'importance aux minéraux. Les espagnols recherchaient des richesses en métaux observées dans la capitale aztèque (Tenochtitlan) avant de déclarer une guerre pour obtenir son contrôle. Ils avaient compris qu'une telle quantité de minéraux n'avait pas été produite à la Capitale et provenait certainement d'ailleurs. Cela a motivé l'exploitation des autres peuples qui souhaitaient la chute de l'empire aztèque. Les espagnols ont soumis alors à des conditions d'exploitation comme jamais vu à ces peuples dans le but d'obtenir le plus de métaux précieux possibles pour les envoyer en Espagne. Cf. LEON PORTILLA Miguel, *Vision de los Vencidos*, Relaciones indigenas de la Conquista, Edit. UNAM, México, 1992.

¹⁰ DELGADO DE CANTU Gloria M. *Historia de México-Legado histórico y pasado reciente*, Edit. Prentice Hall, 2eme, México, 2008.

¹¹ CARRASCO P., et BRODA J. *Economía Política e ideología en el México Prehispanico*, Mexico. Edit. Nueva Espana, 1978, p.16. Nous devons ajouter également que les *tributos* seraient l'équivalent d'un système d'imposition fiscale.

¹² CUE CANOVAS Agustin, *El federalismo mexicano*. Editores Libro Mex, 1960, pp. 12-13. Cet auteur considère que l'actuelle division territoriale du pays prend ses racines dans la division primitive de la nation, particulièrement dans les régions centrale et occidentale. Puis cite Antonio Caso pour dire que l'Espagne n'a pas créé les deux principaux centres de contrôle en Amérique « Virreinos » car ils existaient déjà, l'un était le peuple Aztèque et l'autre le peuple Inca. En outre, il ajoute que « les conditions politiques et sociales du Mexique procèdent directement du facteur archéologique ». Cela veut dire que l'organisation territoriale de peuples natifs comme l'aztèque a rendu possible la division territoriale utilisée par les Conquistadores lors de l'établissement de la Colonie.

permettrait de justifier également une centralisation du pouvoir, dans la mesure où une telle centralisation était nécessaire à la prise de décision et l'exercice de son contrôle.

Les communautés soumises à ce système de domination ont dû payer le *tribut* sous forme de biens ou de services au bénéfice de la communauté aztèque¹³. Selon la reconstitution des passages historiques, un bon nombre de peuples ne se sont pas opposés à la domination des Aztèques qui leur permettait de bénéficier d'un niveau d'autonomie plus élevé que celui donné à ceux qui s'y opposaient. Concernant les peuples qui s'opposaient aux aztèques, Tenochtitlan les prenait directement sous son contrôle¹⁴, l'administration était stricte et précise. L'élément le plus important de cette expansion était l'obtention du *tribut* qui alimentait l'économie aztèque ; les villes étaient contraintes de payer une à quatre fois dans l'année un montant qui variait selon la production des régions. Pour déterminer le potentiel de contribution des villes, les Aztèques prenaient en compte les conditions météorologiques et la biodiversité régionale.

D'après la façon dont les peuples ont été soumis, nous pouvons faire une brève classification pour savoir ce qu'ils perdaient ou conservaient au cours de cette domination:

I.- Pour les peuples soumis par la force, ils perdaient leur droit à élire un *tecuhtli* (chef) propre ; remplacé par un *calpixqui*, qui était le responsable du recouvrement, car ces peuples perdaient tout droit sur leur territoire¹⁵.

II.- Il y avait des peuples qui pouvaient avoir un *tecuhtli* ou chef propre, mais un *calpixqui* (collecteur de contributions) était néanmoins désigné.

III.- Ceux qui ne s'opposaient pas aux Aztèques pouvaient garder leur autonomie administrative et garder leur propre territoire ; eux-mêmes rapportaient leurs contributions au roi de Mexico¹⁶.

¹³ GONZALEZ RODRIGUEZ Alfonso, *La justicia tributaria en México*, Nueva Colección de Estudios Jurídicos, No 27, Edit. Jus, 1992, pp. 13-17. La notion de contribution (tributo) que les peuples soumis devaient payer aux aztèques, est une conséquence du système de domination par la force. Ce type de contribution n'existait pas dans un premier temps. Par exemple, lors de la construction de la capitale Aztèque Tenochtitlan tous les citoyens ont contribué à son édification, car il y avait un sentiment de communauté et d'appartenance au peuple qui rendait inutile l'exercice de la domination par la force.

¹⁴ Capital de l'empire Aztèque, actuellement la Ville de Mexico District Fédéral.

¹⁵ Une situation que nous devons rappeler est que les peuples soumis par la force, à travers la guerre, permettaient aux aztèques de prendre des esclaves destinés aux sacrifices ou bien, ils appartenaient aux guerriers qui les avaient vaincus. Cf. MONCAYO RODRIGUEZ Socorro et AINAGA VARGAS Ma. Del Carmen, *Consideraciones en torno a la esclavitud entre los aztecas*, in Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano, Estudios Historicos, No 26, T. II, UNAM, México, 1988, pp. 806-807.

¹⁶ Enciclopedia, *México a través de los siglos*, Primera época, Historia antigua de la Conquista, T. I, Edit. Cumbre, México. 1984.

D'autre part, dans la grande Tenochtitlan, capitale de l'empire, le système d'imposition était aussi bien organisé que celui utilisé pour contrôler les peuples dominés. La capitale était divisée en *barrios* ou *calpulli*¹⁷. Cette démarcation territoriale était le résultat de sa première organisation par clans de la tribu *mexica*¹⁸. Ce pourquoi le *calpulli* correspondait à un territoire actuellement équivalent à un arrondissement.

Les *calpullis* collectaient les fonds de petites communautés appelés *altépetl*¹⁹, dont la base de l'économie était la production rurale. Ces fonds étaient destinés au roi. Pour les contributions à caractère personnel, si la noblesse (*tectecuhtzin*)²⁰ était exonérée de contributions elle devait en échange travailler pour le roi, ces services pouvant varier selon la libre disposition du roi. La population des *calpullis* (arrondissements) ne payaient pas de contributions individuelles au roi, mais étaient obligés de rendre une sorte d'impôt en espèce au *tlatoni*²¹ sur la production locale.

Selon les chiffres contenus dans le *Codice Mendoza* 371²², les peuples contribuaient de telle façon que même sans l'existence de la monnaie, une circulation de marchandises était possible ; les produits étaient des tissus ou des vêtements confectionnés pour les hommes et les femmes. D'autres objets qui avaient une grande valeur étaient des produits

¹⁷ Le *Calpulli* en tant qu'élément territorial permet de penser que ce sont des municipalités autochtones de l'empire Aztèque qui ont permis la conception d'un fédéralisme pour la Nouvelle Espagne, car dans l'époque précolombienne les alliances entre les différents peuples formaient des confédérations. ARREOLA CORRAL Sergio y ARREOLA CORRAL José de la Luz, *Federalismo fiscal*, in *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*. Edit. IJ UNAM, Mexico, 2003, pp. 181-182.

¹⁸ LEON PORTILLA Miguel, *De Teotihuacan a los aztecas, Fuentes e interpretaciones historicas*, Edit. Textos universitarios de la UNAM, 2^{ème}, México, 1995. Les historiens considèrent les aztèques comme un peuple complexe, car ils ont parcouru un long chemin pour arriver selon leur prophétie, à trouver l'endroit où le dieu Huitzilopochtli devait leur indiquer où construire la ville qui constituera ultérieurement le centre de domination du Mexique, Tenochtitlan (actuellement Ville de Mexico). Complexe car ils se sont accoutumés dans ce parcours à la diversité culturelle d'autres peuples, situation qui leur a permis d'enrichir leur communauté.

¹⁹ Peuple ou communauté ancienne « *aldeas* ».

²⁰ Soleil et Sang, *Le destin des Aztèques. Sciences Humaines*, Références, no. 209, novembre 2009, pp. 50-55. Les nobles n'étaient pas des fonctionnaires de l'État et ils n'obtenaient pas des salaires (monnaie) mais une partie de la production agricole leur était mise à leur disposition. Il faut ajouter que les transactions de marchandises utilisées comme un équivalent de la monnaie, des produits comme les tissus, le cacao et l'or. La raison pour laquelle les nobles étaient exonérés d'une contribution est due au service rendu au gouvernement, car le mérite était une caractéristique de cette société.

²¹ LEON PORTILLA Miguel, *De Teotihuacan a los aztecas, Fuentes e interpretaciones historicas*, Op.cit., pp. 266-268. Le *Tlatoni* était le gouvernant désigné par les personnes les plus respectées de l'organisation sociale aztèque. Pour élire ce gouvernant, il fallait une réunion dans un palace, où les candidats étaient les *pipiltin* ou nobles, les fils de grands seigneurs ou *tlatoque*, les personnes avec une très bonne réputation, non alcooliques et éduqués. Ce gouvernant devait être digne du peuple et capable de le représenter.

²² Le *Codice Mendoza*, est la seule référence qui raconte le type de contributions que les peuples indiens paient au roi Moctezuma, qui était le roi des aztèques. Le nom du Code est attribué au vice-roi Antonio Mendoza, qui l'a envoyé à Carlos I vers 1545. Dans ce document les conquistadores racontent justement les conquêtes des aztèques sur les autres peuples, ce qui aura permis de connaître le type de contribution. Cf. DE ROJAS José Luis, *A cada uno lo suyo, el tributo indigena en la Nueva Espana en el siglo XVI*, Edit., El Colegio de Michoacan, Mexico, 1993, pp. 73-77.

fabriqués avec des plumes, qui servaient à décorer les vêtements de la noblesse ou des guerriers. Du côté de la production agricole, les produits étaient plus particulièrement le maïs, les haricots et les légumes. Dans les autres types d'objets plus élaborés, on trouve des récipients en céramique²³.

De cette manière, la totalité des communautés étaient autosuffisantes, avec une production qui leur permettait de subsister et de rendre la contribution aux autorités qui la dépensait dans la bureaucratie, la caste sacerdotale, la caste guerrière et le train de vie de la noblesse.

Il faut dire que pour établir un système de distribution de ressources pour financer chaque dépense, il aurait fallu créer une division des terrains car, comme nous l'avons dit, la production agricole était la source principale d'approvisionnement de ressources²⁴.

Nous trouvons ainsi trois formes de classification des terres :

- *Tlatocatlalli* : ce sont des terrains attribués au roi, contrôlés par lui-même, dont la production était utilisée pour prendre en charge le personnel de service et pour la gratification de la noblesse.
- *Teopantlalli* : ce sont les terres dont la production était destinée à l'entretien des temples de la caste sacerdotale et la religion.
- *Milchimalli* : ce sont les terres qui permettaient de financer l'entretien des palais.

Globalement, on peut dire que cette première forme d'organisation territoriale, après avoir été la clé du développement Aztèque, s'effondrera à l'arrivée des Espagnols, cependant elle nous permet de retenir deux aspects. Premièrement, l'organisation Aztèque a démontré qu'il est plus facile d'administrer à partir du centre, où une autorité supérieure capable de coordonner un territoire s'impose comme une nécessité et dont l'autonomie locale peut assurer aussi la permanence de ce pouvoir central, sans s'opposer à ses objectifs. Deuxièmement, le besoin de trouver des ressources (aujourd'hui financières) de diverses natures, pour des dépenses qui varient selon les responsabilités des autorités du centre et de la périphérie. On n'ose pas parler des ressources financières à cette époque

²³ Les contributions de peuples dominés en minéraux ou métaux précieux n'étaient pas importantes pour les Aztèques dans la mesure où ils s'intéressaient plus aux produits agricoles, la richesse était basée sur l'obtention de produits alimentaires ; ils les utilisaient les métaux précieux pour l'élaboration des petits objets décoratifs comme des colliers, des diadèmes, des tasses etc., la plupart étaient faits en or. A l'arrivée des Espagnols ils ont mis l'accent sur l'exploitation de minéraux, particulièrement l'or.

²⁴ On ne veut pas prendre le risque de parler de ressources financières, car comme nous le constatons, même la conception de la valeur monétaire n'avait pas la même signification que de nos jours ; le système pyramidal de services en revanche, était très effectif.

car la monnaie n'était pas un moyen de transaction. Son introduction se fera pendant la colonie, lors des activités commerciales.

B- La période coloniale

Grâce à la forme d'organisation territoriale préhispanique, la Colonisation se développera plus facilement à l'arrivée des Espagnols entre 1519 et 1521, car les communautés étaient déjà divisées géographiquement. Le système de contribution vers les autorités centrales ne sera pas ni substitué ni allégé, mais renforcé et endurci.

Pendant la période de la Colonie²⁵ la diversité des régions²⁶ était bien déterminée du point de vue organisationnel ; de telle manière que la Constitution Espagnole de 1812 pour les Colonies en Amérique créa un système de députations provinciales²⁷, dont six députations ont été attribuées à Mexico; Yucatan, Nueva Galicia, Provincias Internas de Oriente, Provincias Internas de Occidente, San Luis Potosi et México²⁸.

Dans le processus de colonisation, les espagnols ont pris en compte la distribution territoriale et démographique existante au moment d'établir la nouvelle forme de gouvernement. Nous devons mentionner aussi que l'organisation territoriale de l'État fédéral mexicain a comme point de départ l'organisation résultant de la confédération de

²⁵ SERRATO DELGADO David, *Historia de Mexico*, Edit. Pearson Education, Mexico, 1997, pp. 29-33. La période Coloniale est divisée en quatre étapes ; la première est l'arrivée des espagnols et le Gouvernement d'Hernán Cortés, de 1522 à 1528 ; la deuxième est le Gouvernement de la 1^{ère} Audiencia de 1528 à 1530 ; la troisième est le Gouvernement de la 2^e Audiencia de 1531 à 1535 et la quatrième est le Virreinato de 1535 à 1821. Cf. MIRANDA Jose, *El tributo indigena en la Nueva España durante el siglo XVI*. Ediciones del Colegio de México, 1980, pp. 83-86. En ce qui concerne les Audiencias, deuxième et troisième étapes de l'époque Coloniale, celles-ci étaient des Tribunaux d'une ou plusieurs provinces, composées par des ministres qui représentaient le roi. Ils avaient des compétences administratives et juridictionnelles, afin de résoudre des conflits selon le territoire et le montant. Selon les Cédulas du 29 Novembre et 13 décembre 1527, a été créée l'Audiencia y Chancilleria de la Nueva Espana. La première Audiencia a été intégrée par NUNO de Guzman, DELGADILLO Diego, ORTIZ MATIENZO Juan, DE PARADA Alonso et MALDONADO Diego. La deuxième Audiencia, a été plus importante car elle a contribué dans la consolidation du système de justice fiscale ; elle pouvait résoudre lorsque les impôts étaient excessifs. Cette deuxième Audiencia était intégrée par RAMIREZ Sebastian, VASCO DE QUIROGA, MALDONADO Alonso, CEYNOS Francisco et SALMERON Juan.

²⁶ Le terme de *région* a connu une évolution constante dans son utilisation qui est originaire de Rome, pour parler du territoire administré par des délégués du pouvoir central romain. Plus tard cette convergence entre les aspects géographique et politique permettra de parler du régionalisme. Il s'agit actuellement de modes d'organisation à caractère administratif et de décentralisation basée sur des facteurs historiques et économiques. Nous trouvons que la conformation des États au Mexique sera la conséquence de sa géographie et de la façon dont leur système politique local émergera. TARACENA ARRIOLA Arturo, *Propuestas de definicion historica para region*, in *Estudios de historia moderna y contemporanea de Mexico*, no 35, enero-junio 2008, pp. 181-204.

²⁷ CUE CANOVAS Agustin, *El federalismo Mexicano*, Edit. Libro Mex, 1960, Mexico, p. 10.

²⁸ Les députations provinciales constituaient une forme d'organisation territoriale qui devait permettre aux Espagnols de mieux contrôler l'énorme territoire.

plusieurs communautés préhispaniques. Plusieurs régions au centre de Mexico étaient unies par des alliances telles que celles de Tenochtitlan-Teztcoco-Tlacopan ou l'alliance Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo qui regroupait de nombreux « *señorios* ». Il apparaît alors que l'argument anthropologique se confirme comme antécédent de l'État fédéral mexicain.

Les confédérations mentionnées ci-dessus correspondaient au « *Calpulli Urbano et Rural* », cette forme antique d'organisation socio-économique et politique à caractère local des anciens indiens²⁹. Bien que cette institution ait été importante pour les peuples préhispaniques, pour l'État fédéral elle est fondamentale puisqu'elle constitue l'antécédent direct des « *municipios* » (les communes ou municipalités) mexicains.

Le régime colonial a soumis les peuples indiens au paiement des impôts (1°) et à une recomposition du territoire (2°) pour mieux contrôler et exploiter les richesses de peuples originaires.

1°) Les impôts pendant la Colonie

Pendant les premières années de la Conquête les Espagnols ont utilisé le même système de recouvrement que les Aztèques ; c'est pourquoi, les Espagnols et les Indigènes alliés, se déplaçaient ensemble sur le territoire afin de collecter et d'imposer les « tributs » à la totalité de communautés. Quelque temps après l'arrivée de colons les communautés ou peuples ont refusé de payer des impôts, alors qu'ils s'étaient mis à disposition des espagnols³⁰ qui les ont pratiquement mis en esclavage³¹, leur conditions d'exploitation

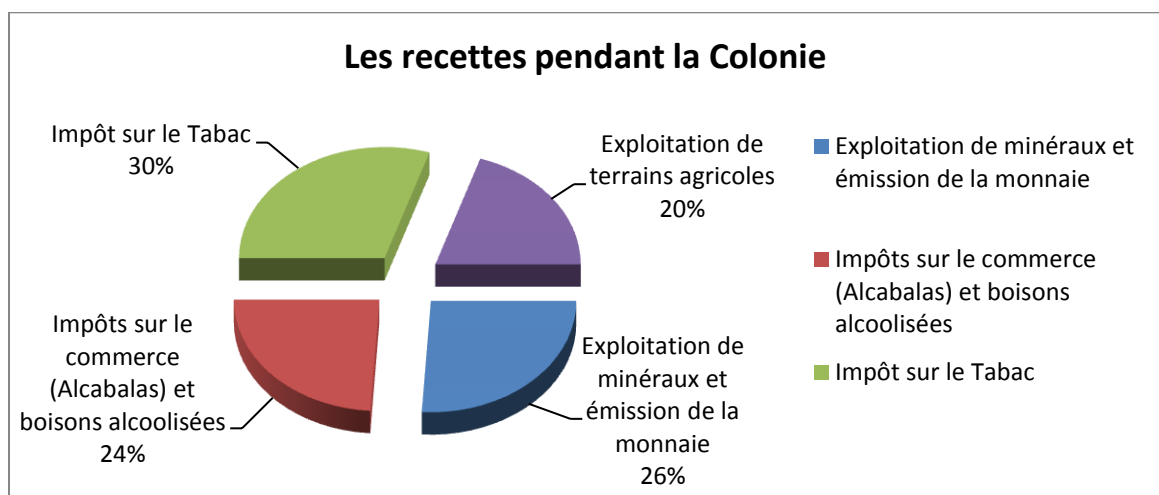
²⁹ *Ibid.*, p. 13. Dans les « Calpulli » les indiens ventilaient quasiment toutes ces affaires ; « Le Calpulli était une cellule territoriale, militaire, économique, politique et religieuse »

³⁰ CLAVIJERO Francisco Javier y De MORA José Joaquín, *Historia Antigua de México y su Conquista*, Tomo 2, Imprenta de Lara, México, 1844, pp.16-19. Les peuples *Totonacas*, dominés par les Aztèques ont mis à disposition d'Hernán Cortés la direction d'une armée qui devait assurer la liberté des peuples du régime de domination dans lequel ils se trouvaient. Le soutien des communautés a permis à Cortés de créer la Ville de Veracruz où il pouvait stocker les biens à envoyer en Espagne et accueillir les nouvelles troupes espagnoles.

³¹ Dans l'intéressant ouvrage sur la Justice fiscale du professeur GONZALEZ RODRIGUEZ Alfonso, *La justicia tributaria en México*, Op.cit., pp. 54-56, il rappelle qu'à l'arrivée d'Hernán Cortés au Mexique, il informe aux communautés indiennes l'appartenance de la Colonie au monarque espagnol, ce qui les contraint à payer des impôts. L'ambition des conquistadores n'a pas permis d'établir un système juste de contribution des peuples. La couronne espagnole a dicté des normes afin de limiter l'exploitation démesurée. Parmi les caractéristiques des décrets royaux, ont été indiqués les éléments qui plus tard seront repris dans la construction du système fiscal, à savoir : la clarté des dispositions qui ont pour finalité de faire contribuer aux indigènes, la précision du taux d'imposition fixant ses limites afin de permettre au contribuable de subsister, un système de résolution de conflits entre les conquistadores et les indigènes. Il apparaît que même s'il existait un système légal qui évoquait une certaine justice envers le peuple conquis,

étaient plus strictes que sous la domination des Aztèques. Nous devons préciser que la division des recettes n'avait pas la même connotation que de nos jours ; le fait de ne pas avoir une théorie des impôts qui aurait mis en concordance l'imposition et la dévolution par des services publics comme dans l'époque moderne, rend difficile son étude³².

Le système fiscal colonial selon la classification d'impôts présenté par MARICHAL Carlos, repose sur les contributions agricoles imposées à tous les chefs de famille de communautés indigènes, les impôts sur l'activité minière, les impôts sur le commerce et les impôts sur le tabac³³. D'après cet auteur, nous avons construit une figure exposant les pourcentages des recettes collectés pendant la Colonie.



dans la réalité les dispositions n'étaient pas respectées et l'exploitation du territoire et des indigènes pouvait continuer.

³² D'après les historiens, le moyen qui nous permet de faire une approche du système d'imposition des marchandises utilisées à cette finalité est le travail qu'a effectué Joaquín Maniáu y Torquemada. Il est né à Jalapa Veracruz (fis de Francisco Maniáu originaire d'Espagne), il occupa plusieurs postes dans la bureaucratie et il serait également fonctionnaire fiscal dans la Nouvelle Espagne. Il avait des connaissances exactes sur l'état de l'*hacienda* qui lui ont permis d'écrire une compilation du contenu des recettes. *Compendio de la Historia de la Real Hacienda de la Nueva España*, Première édition en 1914, réimpression, UNAM, 1995.

³³ MARICHAL Carlos, *Una difícil transición fiscal del régimen colonial al México independiente, 1750-1850*, in MARICHAL Carlos y MARINO Daniela, *De Colonia a nación, impuestos y política en México, 1750-1860*, Edit., El Colegio de México, 2001, pp. 44-47. Pour ce chercheur les impôts payés par les chefs de famille concernaient la production de terrains agricoles. Pour l'activité minière, l'exploitation du minéral permettait l'émission de la monnaie, cette activité représenta le 26% de recettes du gouvernement colonial. Les impôts sur le commerce nommés Alcabalas et sur les boissons alcoolisées représenta le 24% de recettes totales du gouvernement colonial. L'impôt sur le Tabac représenta le 30% de recettes de la Nouvelle Espagne. Nous n'avons pas d'autres précisions sur le contenu de recettes afin de pouvoir donner une image intégrale de la composition fiscale et le poids des impôts dans les ressources financières coloniales. On pourrait supposer que l'autre 20% pour arriver au 100% de recettes de la Colonie, provenait de la première source d'imposition, c'est-à-dire, de l'exploitation de terrains agricoles.

Les recettes étaient destinées à financer les dépenses de la Nouvelle Espagne étant divisées en quatre types :

-*Comunes* : elles étaient utilisées pour financer les dépenses du « virreinato », de l'Habana, la Luisiana, la Floride, Panzacola, Santo Domingo, Trinidad et les Philippines. Il s'agirait à notre avis, d'un premier moyen de transferts comme ceux conçus dans l'époque moderne, afin de renforcer le développement régional. Il existe de nombreuses ressources qui composaient ce type de recettes, parmi lesquelles on peut citer : l'activité minière³⁴, l'agriculture, l'élevage³⁵, et le commerce³⁶.

-*Remisibles* : ce type de ressources était envoyé à la métropole pour financer des dépenses en Europe.

Particulares : elles étaient destinées à des activités spéciales (dépenses de transport par exemple), appartenant au roi.

Ajenos : il s'agissait de ressources non comptabilisées dans les finances de la Couronne, mais dont on devait veiller à la bonne utilisation. Il faut dire que ces ressources étaient composées par des marchandises pour la plupart³⁷.

Par ailleurs, nous devons dire que même si en principe la Nouvelle Espagne n'était pas si productive pour l'Espagne que ne l'étaient les colonies d'autres pays, le système d'exploitation se développera lentement. Il apparaît que le recouvrement faible au départ

³⁴ Relatifs à cette activité, il y avait des droits sur l'or et l'argent. En principe, ces métaux paient une quinte royale, c'est-à-dire 20% sur la production dans une première étape ; en 1723 les 10 % pour l'argent et l'or passèrent à 3 %. Lorsque les objets étaient déjà élaborés en l'un de deux métaux, ils étaient taxés avec un 3% supplémentaire.

³⁵ L'activité agricole et l'élevage du bétail nécessitaient le paiement de droits pour des licences, car il pourrait y avoir une concession des titres sur les terrains et les ressources en eau afin d'assurer la production.

³⁶ CARLOS GROSSO Juan, *Las alcabalas y la historia economica de la Nueva Espana*, in Boletín de Fuentes para la Historia economica de México, No 1, 1990, pp. 7-11. Par rapport au commerce, les très connus « *alcabalas* » ou impôts sur la vente et l'échange des marchandises, mis en place à partir 1558, initialement sur une base de 2% pour augmenter jusque 6% comme un droit de douane. La « *alcabala* » était classifié en trois types. 1.- *Alcabala Fixe*, payé entre les voisins par les transactions à l'intérieur de leur communauté. 2.- *Alcabala nommé du vent*, ce type était payé par les commerçants lors de transactions dans les marchés, permettant de comptabiliser le type de biens objet de la transaction. 3.- De « *altamar* », payé dans les ports par les transactions sur des articles étrangers. Cf., DELGADO DE CANTU Gloria, *Historia de Mexico, la gestacion de un pueblo*, Edit. Prentice Hall, 4^e, Mexico, 2002, pp. 274-277.

³⁷ MENEGUS B. Margarita, *Las reformas Borbonicas en las comunidades de indios. Comentarios al reglamento de bienes de la comunidad de Metepec*, in Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano, Estudios Historicos, No 26, T. II, UNAM, México, 1988, pp. 768-769. Un produit très utilisé comme contribution était le maïs. Ce produit était très commun dans les marchés et quand les indigènes n'arrivaient pas à payer leur part nommée « *contribucion de real y medio* », ils devaient travailler au bénéfice de la communauté, selon la disposition de la Real Audiencia, du 3 septembre 1577.

de la conquête ainsi que des dépenses élevées n'ont pas découragé les *conquistadores* dans l'expansion de la domination de l'Amérique Latine³⁸.

Il est très difficile de calculer le montant global des recettes pendant la période Coloniale, particulièrement pendant la première étape (1521-1700) car l'objectif initial consistait essentiellement à exploiter les ressources naturelles et les métaux précieux sans s'intéresser au développement équitable entre ceux qui les produisaient³⁹ et ceux qui les dépensaient. Les réformes engagées par les Borbones⁴⁰ cherchaient à réaménager des relations de caractère commercial entre les colonies. Ils avaient la prétention d'absorber toutes les contributions pour assumer le contrôle politique, économique et administratif du royaume⁴¹.

En effet, après 1786 le système d'Intendencias, consistant à diviser le territoire de la Nouvelle Espagne dans l'optique d'une meilleure administration, a créé 11 intendencias de provinces et une de l'armée. Nous faisons référence à cette étape car l'organisation du système de collecte de contributions a été améliorée par la création d'une Comptabilité Générale de contributions. Ce service de comptabilité était responsable d'actualiser les données concernant les contribuables. Par ce moyen les autorités cherchaient à contrôler plus efficacement les ressources de la Colonie car il apparaît que la corruption et l'abus envers les indigènes affectaient les intérêts de la couronne, par les ressources perdues et non contrôlées des régions productives⁴².

³⁸ RIVA PALACIO Vicente, Enciclopedia, *México a través de los siglos*, Segunda Epoca, Historia del Virreinato, T. IV, Edit. Cumbre, 17^{ème}, México, pp. 27-38.

³⁹ MARTINEZ Jose Luis, *Hernan Cortés*, Fondo de cultura económica, 1990, México, p. 85. En effet il n'y avait pas de préférence sur les personnes qui devaient contribuer. Les propres indigènes alliés des espagnols qui sont arrivés avec Hernan Cortés, étaient soumis au paiement des impôts. Parfois il s'agissait de nobles qui demandaient un traitement préférentiel car ils devaient donner plus que ce qu'ils ne pouvaient payer.

⁴⁰ FLORESCANO Enrique y SANCHEZ GIL Isabel, *La época de las reformas borbonicas y el crecimiento economico 1750-1808*, in CARDENAS Enrique, Historia Economica de Mexico, Edit. FCE, Mexico, 2003.

⁴¹ MENEGUS B. Margarita, *Las reformas Borbonicas en las comunidades de indios. Comentarios al reglamento de bienes de la comunidad de metepec*, Op.cit., pp. 758-759. Les réformes Borbonicas sur le plan administratif de la Colonie, cherchaient à modifier la possession de la terre afin de rendre plus dynamique l'économie, car il y avait une grande concentration de terrains dans l'Église et de certains espagnols. Cette intention de renforcer l'aspect économique de la Colonie a motivé l'expédition de la Real Ordenanza de Intendentes afin d'établir un règlement de biens de la communauté des peuples indiens. Les premières initiatives ont été le résultat d'une visite à la Nouvelle Espagne (Mexique) par José GALVEZ entre 1765 et 1771. Il a créé une Comptabilité Générale dans la ville de México afin de déterminer les limites de propriétés, les biens de la communauté, les recettes et les dépenses, ainsi que les excédents ou besoins financiers. Une fois réunies les informations, selon l'article 33 de l'ordonnance, un règlement devait être publié.

⁴² En effet, il existait des régions qui produisaient plus que d'autres. Dans ce cas la Junta Superior de Real Hacienda prétendait à tout prix éviter le transfert de ressources vers les régions moins productives et éviter aussi parallèlement une libération de ses obligations vers la couronne. La Junta Superior de Hacienda, était consciente des conditions de production des terrains et des épidémies que supportaient les indigènes, ce

Trois facteurs ont contribué à l'affaiblissement du système fiscal colonial : l'augmentation de dépenses militaires dans la Colonie, l'accumulation de dettes de la Colonie à cause de dépenses militaires et l'instabilité locale⁴³.

2°) L'organisation territoriale et politique

L'organisation territoriale de la Colonie, par la dimension du propre territoire, aura permis de créer une division qui ne sera que temporaire, car plus tard, après l'indépendance, chaque pays en Amérique Latine suivra son propre chemin et sera identifié par sa forme individuelle.

Cette organisation territoriale était accompagnée d'une organisation politique des colonisateurs, qui sera également utile dans la formation des institutions juridiques tant dans le système de justice dans la solution de conflits en matière d'impôts en cas d'imposition excessive, que dans le cas de l'organisation administrative et de fonctions, ou du système de commerce. L'influence de telles institutions n'aura fait qu'accentuer la volonté d'organisation et la représentation autonome de territoires⁴⁴.

a) L'organisation territoriale de la colonie

De 1809 à 1823 sont répertoriés quatre « Virreïnatos » qui se sont transformés en six pays à savoir : l'empire Mexicain, la Colombie, les Provinces Unies du Rio de la Plata, le Chili, le Paraguay et le Pérou. Quelque temps après, en 1838, l'Amérique Centrale s'est séparée du Mexique pour prendre une autre physionomie en créant cinq entités : le Guatemala, le Salvador, l'Honduras, le Nicaragua et le Costa Rica. Du côté sud du Continent Américain, le conflit entre le Brésil et l'Argentine a fini par permettre la création de l'Uruguay.

pourquoi l'augmentation de contributions pouvait être partiellement limitée à une période, pendant que des meilleures conditions de climat permettraient de récupérer la productivité habituelle. Cf. GARCIA PEREZ Rafael, *El Régimen Tributario en las Intendencias*, in Anuario Mexicano de historia del Derecho XI-XII 1999-2000, pp. 297-301.

⁴³ MARICHAL Carlos y MARINO Daniela, *De Colonia a nacion, impuestos y politica en México, 1750-1860*, Op.cit., pp. 40-41. Les autorités locales cherchaient leur autonomie, en réduisant les transferts de ressources vers la Capitale.

⁴⁴ LEE BENSON Nettie, *La diputacion provincial y el federalismo en Mexico*, Edit, El colegio de Mexico y la UNAM, 2^e, 1994, pp. 19-23.

Cette recomposition territoriale s'est observée dans d'autres territoires également. En 1830, la Colombie s'est divisée en trois pays : l'Équateur, la Nouvelle Granada incorporée à Panama jusqu'en 1903 et le Venezuela qui, frontalier de la Guyane anglaise, souffrait d'une certaine pression due à l'expansionnisme britannique.

Cette période où le territoire se réorganise a eu des effets internes dans la gestion des régions, ce qui va se répercuter sur les échanges commerciaux et influencer l'autonomie administrative de ces régions.

L'un des facteurs qui va influencer de manière décisive la division territoriale dans l'Amérique Coloniale, est lié à l'aspect économique des relations qu'entretenaient les différentes régions avec la Couronne Espagnole⁴⁵. L'autre facteur est l'organisation de la population car dans ce réaménagement territorial il fallait ordonner les indigènes pour une meilleure exploitation.

Pour donner un exemple précis de l'exploitation indigène et ses conséquences, a été créée la *encomienda* ou concession royale fondée dans les « Lois de Burgos » de 1512-1513 (réformées en 1542) ; l'*encomienda* était un mécanisme qui consistait à attribuer aux espagnols une communauté d'indiens, en rétribution des services rendus au roi. C'était un moyen de financement pour la Couronne qui deviendra indirectement un modèle de partage des ressources publiques entre le centre espagnol et ses périphéries, constituées par les colonies d'Amérique. L'*encomendero* recevait un pourcentage annuel de métaux précieux ou d'autres espèces, mais il était responsable de la protection et chargé d'endoctriner les indigènes sur son territoire. Vu qu'il y avait un partage annuel des ressources, l'*encomienda* deviendra excessive car l'ambition de gagner plus a mis une très grande pression sur la population ; des conditions d'alimentation extrêmes et des maladies provoqueront la mort de milliers de gens constituant une perte démographique conséquente. L'*encomienda* sera abolie en 1791⁴⁶.

Toujours sur le plan économique, le système d'exploitation du territoire sous contrôle espagnol va se développer par différents moyens mis en place comme le système du *repartimiento*⁴⁷, qui permettait de faire travailler les communautés indigènes sur des

⁴⁵ JAUREGUI Luis, *La Real Hacienda de la Nueva Espana, Su administracion en la época de los intendentes 1786-1821*, UNAM, Mexico, 1999, pp. 31-37.

⁴⁶ ZAVALA Silvio, *La encomienda Indiana, Mexico*, Porrúa, 1973, cité par de la REZA German, de las autonomias a la pluralidad de las republicas. Política y Cultura, primavera, num. 33, 2010, p. 13.

⁴⁷ Selon les *cédules* du 21 avril 1574 et le 24 novembre 1601. Par ailleurs, il faut souligner qu'il existait un système similaire nommé la *reduccion* qui remonte à une première étape où les Lois de Burgos ordonnaient le déplacement des indigènes près des villages espagnols pour faciliter leur éducation. Plus tard le système est devenu aussi abusif que celui de *repartimiento*. Sa forme était variée car par exemple les communautés

tâches précises en faveur du *hacendado* qui décidait des services ordinaires et extraordinaires. Ce modèle a constitué une institution économique très importante vers la fin du XVII^e siècle car il s'agissait d'une sélection et mobilisation de la population. Le déplacement vers 1570 de 13 000 indigènes en constitue un exemple, il a été ordonné par le Vice-roi Francisco Toledo au Pérou, pour l'extraction d'argent dans les mines de Potosi⁴⁸. Ce système de sélection et d'exploitation économique sera supprimé par les « Cortes de Cadiz », car il y avait une décomposition des communautés natives. La mobilisation de marchandises et de la production en général, permettait d'établir un système commercial entre les régions.

L'autre modèle très utilisé après le XVII^e siècle est celui d'*hacienda*⁴⁹ qui avait un caractère de type latifundiste. Au fil du temps, le terme sera adopté dans le langage commun pour parler du trésor public, *Hacienda Publica*. De cette manière les mécanismes qui ont été créés pour exploiter le territoire ont modifié les relations économiques entre la Couronne et entre les propres régions.

Tableau 1 : Territorialement la Nouvelle Espagne était composée de la façon suivante⁵⁰

1.- Reino de Mexico qui comprenait les provinces de Mexico, Tlaxcala, Puebla, Antequera (aujourd'hui l'État Oaxaca) et Valladolid (aujourd'hui État de Michoacan).
2.- Reino de la Nouvelle Galicie, qui comprenait les provinces de Jalisco, Zacatecas et Colima.
3.- Reino de Nuevo Leon.
4.- Gouvernement de la Nouvelle Vizcaya, qui comprenait Durango et Chihuahua.
5.- Gouvernement de Yucatan ; qui comprenait les Provinces de Merida, Tabasco et Campeche.
6.- Province de Texas ou Nueva Extremadura
7.- Province de Sonora et Sinaloa ou Nueva Navarra.
8.- Province de Nuevo Mexico de Santa Fe.
9.- Province de las dos Californias.
10.- Province de Nayarit ou Nuevo Reino de Toledo.
11.- Colonie du Nuevo Santander.

jésuites au Paraguay ont eu un bon développement par rapport aux autres qui semblaient ne pas progresser et simplement être exploitées.

⁴⁸ SEMPAT ASSADOURIAN Carlos, *Acerca del cambio en la naturaleza del dominio sobre las Indias : la mitad minera del Virrey Toledo, documentos de 1568-1571*, Anuario de estudios americanos, vol XLVI, Sevilla, 1989, pp. 3-70.

⁴⁹ Ce terme va rester incrusté dans les textes juridiques jusqu'à nos jours. On parle de l'*hacienda publica* par exemple pour parler des finances. Le Ministère de finances s'appelle *Secretaria de Hacienda*.

⁵⁰ CALZADA PADRON Feliciano, *Derecho Constitucional*, Edit. Harla, Mexico, 1998, p. 43

Cette division territoriale est importante car vers la fin de l'époque « virreinato » (1535 à 1821), par institution des Cortes de Cadiz chaque région était représentée, ce qui servira de base pour l'intégration du Congrès fédéral⁵¹. Nous devons rappeler que cette organisation territoriale n'est pas la même de nos jours, car actuellement le Mexique compte 31 États fédérés et 1 District Fédéral⁵².

La façon dont les Espagnols ont organisé le territoire répondait exclusivement au contrôle des régions en termes d'exploitation économique⁵³.

b) L'intégration politique locale : l'adoption de la Constitution de Cadiz

L'étude de l'intégration politique du Mexique, toujours sur la référence préalable de la Constitution de Cadiz et puis par l'adoption de la Constitution fédérale de 1824, nous oblige à parler de la façon dont l'intégration politique locale s'est réalisée, car il ne faut pas oublier que ce sera la participation des politiciens locaux qui motivera l'adoption du modèle fédéral.

Il s'agit essentiellement de trois facteurs historiques : la connaissance de l'organisation politique territoriale connue par les députés, la formation des congrès locaux à partir de cette référence et la capacité à construire administrativement un gouvernement local⁵⁴. Le produit de ce processus d'organisation politique a amené à promulguer les « *Ordenanzas de Intendentes* »⁵⁵ en 1786, qui s'ajoutera à la promulgation de la Constitution de Cadiz pour donner vie à un système politique déjà bien structuré et capable de prendre ultérieurement la décision de former un État.

L'objectif de l'Espagne d'établir des gouvernements provinciaux a poussé l'organisation administrative locale à devenir un peu plus achevée, par l'installation

⁵¹ Enciclopedia México a través de los siglos, Segunda época, el Virreinato, T. III. Edit. Cumbre, 17^{ème}, México.

⁵² SERRATO DELGADO David, *Historia de Mexico*, Op.cit, p. 36-38.

⁵³ GOMEZ M., et ORTIZ P., *Historia de Mexico*, Edit. Limusa Noriega Editoriales, 2005, pp. 72-79. Cf. RIVA PALACIO Vicente, Enciclopedia, México a través de los siglos, Tercera Epoca, la Independencia, T. IV, Edit. Cumbre, 17^{ème}, México. En effet la Colonie offrait une source inépuisable de minéraux, particulièrement le Mexique.

⁵⁴ DELGADO AGUILAR Francisco Javier, *Origenes e instalacion del sistema de jefaturas politicas en Mexico, 1786-1824*, in Estudios de historia moderna y contemporanea de Mexico, no 28, Julio-diciembre, 2004, p. 7

⁵⁵ Les *Ordenanzas de Intendentes* s'ajoutent aux réformes du système de gouvernement qui avaient pour objet de réorganiser les relations politiques et administratives de la Couronne afin de contrôler ses possessions coloniales. Cf. CARMAGNANI Marcello, *Territorios, provincias y estados*, in ZORAIDA VAZQUEZ, *La fundacion del Estado Mexicano*, edit, Nueva Imagen, 1994.

des « *intendentes, subdelegados et ayuntamientos* » qui sont comparables à la structure locale d'aujourd'hui (Gouverneurs, Maires et Ayuntamientos). Les *intendentes* étaient responsables des provinces, les subdélégués (*subdelegados*) étaient responsables de l'aspect politique sans avoir une présence assez importante et c'est pourquoi ils s'appuyaient sur les Ayuntamientos chargés de la Police et des affaires de la Justice⁵⁶.

La multiplicité des fonctions résultant de cette structuration politique nous permet d'identifier conjointement que les compétences du gouvernement local rendaient la colonie plus autonome à ce moment là, mais ne permettaient pas de mieux la contrôler. Pour établir un rapport entre le sujet des relations financières et l'aspect politique, nous devons dire que le contrôle financier des *ayuntamientos* (municipalités) sera exercé par l'intervention de la *Junta Superior Real* et des *intendentes*. Alors que les attributions étaient fondamentales, le contrôle de l'administration des ressources publiques des ayuntamientos, les *intendentes*⁵⁷ tenait l'obligation de maintenir aussi dans sa juridiction la paix et de s'occuper du développement économique.

Il y aura des modifications quelques temps après lors de l'adoption de la Constitution de Cadix, au cours de laquelle le corps politique local continuera à se dessiner et marquer de plus en plus le caractère autonome des territoires.

Parmi les facteurs politiques qui ont accéléré l'adoption du modèle fédéral au Mexique, il convient d'en retenir deux : l'invasion de l'armée française en Espagne, qui a déstabilisé le gouvernement espagnol et les révoltes consécutives qui avaient lieu dans tous les territoires d'Outre-Mer⁵⁸.

L'absence du pouvoir et l'instabilité de l'Espagne qui se répandait dans la Colonie, a permis la naissance d'un mouvement social qui cherchait une nouvelle organisation publique –plus libre et reconnaissant les droits des habitants, s'est imposé dans la pratique

⁵⁶ DELGADO AGUILAR Francisco Javier, Op.cit, pp. 7-15.

⁵⁷ Les *intendentes* seront remplacés par des chefs politiques lors de la mise en place de la Constitution de Cadix. Les nouveaux chefs auront des compétences similaires à celles des *intendentes*, même plus détaillées : s'occuper de la sécurité des biens et des personnes, de la paix et de l'exécution des lois qui appartiennent au gouvernement ; une compétence d'imposition des amendes dans le cas de la perturbation de l'ordre public. Ils devaient également réaliser une activité de contrôle de la santé publique et de l'élaboration des statistiques.

⁵⁸ PAOLI BOLIO Francisco Jose, *La Constitucion de Cadiz y su proyeccion en la Constitucion federal y de los Estados*, in GALEANA Patricia, *El Constitucionalismo Mexicano, influencias continentales y trasatlanticas*, Edit. Siglo Veintiuno, Mexico, pp. 197-203. Il faut dire que pendant cette période d'instabilité, divers groupes des différents secteurs se sont organisés pour inciter le mouvement d'indépendance de la Nouvelle Espagne, à l'instar des religieux et des gouvernants. Cette conspiration a influencé plusieurs régions comme Queretaro, gouvernée par Miguel Dominguez et Josefa Ortiz de Dominguez ; San Miguel el Grande, d'où était originaire le général Ignacio Allende ; Dolores et Guanajuato où aura lieu la proclamation d'indépendance en 1810.

comme un argument affirmant cette volonté générale. Le phénomène de la décadence du pouvoir espagnol était dû, entre autres, à une politique de contribution excessive de la Colonie, ce qui pourrait expliquer que cette révolution qui était en train de se former était aussi une révolution fiscale, et comme à d'autres moments, l'excessive imposition s'est rajoutée aux causes d'instabilité⁵⁹.

« *Au début du XIXème siècle, la Nouvelle Espagne (Mexique) produisait pour la métropole, les trois quarts du total des ressources de la Colonie* »⁶⁰

On pourrait dire que les gouverneurs de la Nouvelle Espagne n'ont pas très bien accueilli l'idée de voir la plupart de son capital partir à l'étranger, notamment vers l'Espagne. Et ce alors même que l'invasion française sur son territoire allait, comme nous l'avons mentionné, reconfigurer les relations entre la Colonie et le nouveau gouvernement. En effet, il était quasiment certain que la production en Amérique serait destinée au nouveau gouvernement. Pour éviter cette fracture à l'intérieur des colonies hispaniques, ces dernières se sont réunies pour offrir à Fernando VII la possibilité de gouverner directement. Plus tard, l'invasion française en Espagne devint une réalité (1808)⁶¹, poussant les Espagnols libéraux à former des assemblées provinciales « *juntas provinciales* » réunies à Cadix sur un territoire encore épargné par l'invasion.

La représentation des territoires par les *juntas provinciales* n'a fait qu'organiser politiquement ce qui était au départ dissocié. Bien que les relations interrégionales fussent fondées sur l'aspect économique sur tout le territoire de la colonie, elles ont néanmoins abouti à une organisation politique. Les *juntas provinciales* ont permis aux régions d'avoir une voix pour confirmer leur décision de libre administration, mais aussi d'avoir une identité confirmée qui a évolué depuis l'adoption des *Ordenanzas de intendentes* que nous avons mentionnées précédemment.

Les premiers droits qui ont été reconnus par la Constitution de Cadix étaient la propriété privée, le droit d'audience et de notification des responsabilités, l'inviolabilité du domicile, et la liberté de la presse. Tous ces droits inscrits dans cet instrument

⁵⁹ DELALANDE Nicolas, *Les Batailles de l'impôt : Consentement et résistance de 1789 à nos jours*. Edit. Seuil. 2011.

⁶⁰ VILLORO Luis, *El proceso ideológico de la revolución de Independencia*, UNAM, Mexico, 1953, p. 26.

⁶¹ PORTILLO Valdés, *Entre la monarquía y la nación : cortes y constitucion en el espacio imperial espanol*, Seccion I : La reconstrucción historica, la independencia como crisis profunda, in LEYVA Gustavo, CONNAUGHTON Brian, DIAZ Rodrigo et al. *Independencia y Revolución : pasado, presente y futuro*, Edit. Fondo de Cultura Economica y Universidad Autonoma Metropolitana, México, 2010, pp. 39-44. En 1808 l'armée française avait commencé à prendre le contrôle de l'Espagne. La ville de Pamplona, Barcelona, le château de Figueres et d'autres centres stratégiques ont été contrôlés par l'armée impériale.

juridique seront repris plus tard par la Constitution fédérale mexicaine jusqu'à nos jours⁶². En ce qui concerne les pouvoirs publics, cette constitution a influencé l'organisation de l'administration de l'État. Avec la participation des représentants régionaux, l'arrivée de la démocratie faisait ses premiers pas sur un territoire qui obligeait Fernando VII à accepter, en principe, une monarchie constitutionnelle⁶³.

En plus des droits généraux reconnus pour la Colonie, la Constitution de Cadix a réglementé davantage le niveau local, avec par exemple une série de conditions pour la création des ayuntamientos dont le minimum était de 1000 habitants. Ces conditions ont, politiquement parlant, divisé encore davantage le territoire. Cette forme de décentralisation provoquera d'ailleurs un partage du pouvoir entre les deux principaux acteurs : les provinces ou les ayuntamientos. La mise en place de cette constitution de Cadix va augmenter le pouvoir des chefs provinciaux ; avec la suppression des subdélégués il n'y aura plus d'intermédiaire entre les ayuntamientos et les chefs politiques. Cette situation aura été l'une des causes de l'autonomie locale mais aussi celle de l'augmentation du pouvoir de l'*intendente* ou chef politique.

Cette Constitution de Cadix qui sera en vigueur pendant 8 ans (1812-1820) sera aussi adoptée dans une ambiance d'instabilité qui va caractériser l'évolution du fédéralisme quelques temps après. Car il y avait encore l'esprit d'une organisation de type unitaire du côté des députés espagnols. Et pour d'autres, l'adoption d'une organisation décentralisée était plus bénéfique et plus représentative de la réalité du territoire. Au sein de cette dispute naturelle entre les bénéfiques et la simplicité d'un modèle ou d'un autre, la région toute entière de l'Amérique Latine sera avantagée. Cette région saura instrumentaliser l'instabilité de l'Espagne jusqu'au jour de l'indépendance

⁶² La Constitution de Cadix a eu une grande influence dans la plupart des pays en Amérique Latine, les droits qu'elle contenait constituaient un moyen de rompre toute une tradition de domination et d'excès de la part des conquistadores. PAOLI BOLIO Francisco Jose, *La Constitucion de Cadiz y su proyeccion en la Constitucion federal y de los Estados*, Op.cit., pp. 200-201.

⁶³ En effet la nouvelle organisation politique de la Nouvelle Espagne résultait d'une certaine manière d'un processus historique que la propre Espagne avait provoqué ; le système politique mexicain en naquit comme une conséquence. La question qu'on pourrait se poser est de savoir qu'est ce qui ce serait passé si l'Espagne avait agi différemment par rapport à l'exploitation de ses territoires en Amérique. Cf. PEREZ ARROYO Javier, *La Elaboracion de la Constitucion y sus condicionantes : una reflexion a los treinta anos de su entrada en vigor*, in HABERLE Peter et GARCIA BELAUNDE Domingo, *El control del poder*, Homenaje a Diego Valadés, TI.UNAM, 2011, pp. 803-822. Pour cet auteur, qui parle de la récente Constitution Espagnole avec un modèle régional, considère que la fonction des acteurs politiques a été décisive dans l'adoption de sa constitution bien que celle-ci aurait pu être différente. Nous avons transposé cette idée à notre sujet car l'adoption de la constitution de Cadix fixera les bases d'une organisation politique qui sera intégrée au train de vie politique de l'État mexicain. C'est là que nous trouvons la volonté des acteurs à l'époque en 1812. Alors que les mexicains sont sortis d'un système unitaire selon la thèse de Louis Le Fur (Op.cit, p. 345), cela pourrait expliquer pourquoi on trouve probablement l'esprit de l'unitarisme dans le système fédéral mexicain.

totale ; la naissance d'une culture sur la valeur de la constitution verra aussi le jour à partir de ce moment jusqu'à nos jours⁶⁴.

Il faut dire qu'après l'annulation de la Constitution de Cadiz, le 24 août 1821 a été signé le Traité de Cordoba, par lequel était reconnue l'Indépendance de la Nouvelle Espagne. Le chef militaire était Agustin de Iturbide qui est le Président de la période nommée Premier Empire (1821-1823). Le gouvernement mis en place était une Monarchie Constitutionnelle. Durant cette période le territoire du Mexique s'élargira jusque le Costa Rica et Panama et les négociations pour adopter le modèle fédéral auront lieu à cause de révoltes militaires à l'intérieur du pays et le refus au gouvernement d'Iturbide⁶⁵.

§2- *L'adoption instable du fédéralisme*

Depuis l'époque préhispanique, le Mexique est passé par un système de contrôle politique, territorial et économique de caractère central. Il faudra attendre l'adoption de la Constitution de Cadiz pour que la Colonie s'organise autrement, avec des indices de décentralisation territoriale un peu plus marqués. L'adoption du fédéralisme va se déployer parallèlement à l'intégration et la solidification des gouvernements locaux, car une sorte de fragmentation territoriale a été déclenchée par l'instabilité du système politique naissant non unifié et par l'abandon du contrôle espagnol⁶⁶.

En effet, la multiplicité des facteurs a permis l'adoption du fédéralisme et a réorienté l'exercice du pouvoir, qui dans le passé était géré par le système colonial. Ultérieurement les niveaux locaux avaient la possibilité de décider mais sans savoir précisément comment

⁶⁴ Le terme « *Constitucionalismo* » qui va se développer au cours de l'histoire permettra la naissance d'une culture du respect des principes constitutionnels, il est aussi le résultat d'un processus naturel de défense dans l'histoire des peuples. Cf. CARPIZO Jorge, *Constitucion y revolucion*, Revista de la Facultad de derecho, Mexico, 1970, pp.1135-1163.

⁶⁵ Cette période du Premier Empire est marquée par l'instabilité militaire suite à l'Indépendance de l'Espagne. Agustin d'Iturbide a présidé le Conseil provisoire de gouvernement qui devait rendre la stabilité au pays qui était menacé d'une nouvelle invasion étrangère. La création d'un Congrès Constitutif le 24 février 1822 permettra d'élire les députés qui devraient décider la forme de gouvernement définitive du pays. Les opposants à la Monarchie et d'Iturbide ont ouvertement manifesté leur position politique ce qui a provoqué la dissolution du Congrès par Iturbide et devient juridiquement un dictateur le 6 décembre 1822. Plus tard par le Plan de Casas Mata le 1 février 1823, par l'instabilité militaire il est contraint de quitter le pouvoir et la lutte pour l'adoption du fédéralisme commence. Voir FLORES RANGEL Juan José, *Historia de México*, Edit. Thomson, 2005, pp. 142- 146.

⁶⁶ La variété des régions de la Nouvelle Espagne qui seront plus tard les premiers Etats fédérés du Mexique sont Oaxaca, Yucatan, Valladolid de Michoacan, San Luis Potosi, México, Veracruz, Zacatecas, Guadalajara, Durango, Arizpe (composé par Sonora et Sinaloa), Guanajuato et Puebla. Chaque région avait une vie interne dans le sens politique et économique, c'est pourquoi l'affaiblissement de la Couronne espagnole représentait le moment d'obtenir leur indépendance totale. Cf. FRANCO CACERES Ivan, *Las intendencias novohispanas y los origenes de las entidades federativas en México*, in GALEANA Patricia, *La Independencia en las Provincias de México*, Edit. Centro de Investigacion sobre América Latina y el Caribe, UNAM y Senado de la República, México, 2011, pp. 19-27

concilier leur nouvelle forme de liberté politique et la réorganisation nationale. Historiquement parlant, après la chute du gouvernement colonial, les institutions fortement centralisées se décomposaient en créant ainsi une désorganisation par l'absence du pouvoir⁶⁷ qu'il fallait stabiliser. Le fédéralisme naissant au Mexique devint alors une alternative de conciliation entre le vieux centralisme espagnol et la fragmentation régionale.

L'instabilité à laquelle nous ferons référence dans ce chapitre et qui va marquer le destin de la nation mexicaine se traduira par la consolidation d'un gouvernement fédéral fort dans les sphères politique, économique et juridique, comme une sorte de refus à se détacher du pouvoir exercé par le centre d'après l'expérience infligée par le régime espagnol. D'une part, on peut voir que l'adoption du système fédéral s'effectuera à travers une certaine ambiguïté car ce gouvernement fédéral est fort, à l'image d'un gouvernement qui aura tendance à centraliser le pouvoir, ce qui est contradictoire car le but était de passer d'un système centralisateur à un modèle décentralisateur. D'autre part, la reconnaissance de l'autonomie régionale depuis le départ imposera une décentralisation limitée. Ce type de décentralisation aura pour but de mettre les États fédérés en égalité de droits et de circonstances entre eux. Paradoxalement, cette égalité va annuler la concurrence entre les États à leur insu, et finira par attribuer plus de pouvoir au niveau fédéral. La concurrence régionale étant un élément clé de l'identité financière fédérale, celle-ci sera neutralisée et sacrifiée pour simplifier la vie en communauté.

A- La première constitution fédérale de 1824

Cette première constitution a été promulguée le 4 octobre 1824 et sera en vigueur jusqu'en 1836. Le conflit relatif à son adoption consiste à faire un choix entre deux systèmes possibles : le modèle unitaire ou le modèle fédéral (1°). En 1836, le système fédéral sera remplacé par l'entrée en vigueur des Sept Lois Constitutionnelles, qui installaient un gouvernement unitaire (2°).

⁶⁷ GARCIA LAGUARDIA Jorge Mario, *La influencia de la Constitucion Americana en el constitucionalismo centroamericano. Tres instituciones*, In *La Constitucion Norteamericana y su influencia en Latinoamerica*, (200 anos 1787-1987) Cuadernos Capel, no 23. pp. 25-27. Le démantèlement de la structure coloniale provoque la construction des nouvelles unités politiques, ce qui obligeait les leaders politiques à édifier des pays contre le vieux régime, car il s'agit d'un processus d'émancipation.

1°) Entre le modèle unitaire et le fédéralisme, quel choix ?

A la fin de la domination Espagnole vers 1823, le système fédéral ne constituait qu'une possibilité de forme d'État pour le Mexique, car le centralisme occupait une place très importante dans les débats⁶⁸. La nouvelle organisation politique sera le produit de l'homogénéisation d'une pensée politique au Mexique.

Fray Servando Teresa de Mier⁶⁹, l'un des précurseurs du modèle unitaire argumenta que le Congrès devait se prononcer contre le fédéralisme, car la fonction de l'État est de conduire un peuple et non de lui obéir⁷⁰. Dans le même sens, José Maria Luciano Becerra interprétait l'implication de la « volonté générale de Rousseau », qui l'amenait à justifier sa position contre le fédéralisme, dans la mesure où le modèle fédéral se trouvait en opposition avec la liberté exprimée par les diverses régions, qui refusaient le contrôle de Mexico (la Capitale)⁷¹. L'opposition initiale que nous constatons en principe, obéissait à une réinterprétation du passé historique mexicain, dans le sens où la division du territoire aurait pu affecter le développement national selon la conception des partisans du modèle unitaire. Ceci permettait de justifier la concentration du pouvoir et la gestion par un gouvernement central. Les partisans du centralisme considéraient également que dans son

⁶⁸ REYES HEROLES Jesus, *El liberalismo mexicano, Los origenes*, Edit. Fondo de Cultura Economica. 1994, Mexico, p. 358

⁶⁹ GARCIA FLORES Margarita, *Fray Servando y el Federalismo Mexicano*, Estudios, Serie Fuentes para el estudio de la administracion publica 1, Edit. INAP, Mexico, 1982. Teresa de Mier, né au Mexique, était un religieux s'étant ouvertement opposé au système colonial, il a habité à l'étranger (en France, en Espagne, en Angleterre et aux États Unis), ces séjours ainsi que sa formation en philosophie l'ont conduit à préconiser une nouvelle conception d'organisation pour la Nouvelle Espagne (Mexique). La façon dont il concevait l'organisation du Mexique après la guerre d'indépendance (16 septembre 1810 jusque 27 septembre 1821) laisse imaginer que sa pensée conservait en réalité l'esprit du fédéralisme, car il s'est opposé au gouvernement d'Iturbide. Celui-ci était le chef militaire une fois la guerre d'indépendance confirmée en 1821. Il avait gardé pour maintenir l'ordre dans le territoire une forme centrale de pouvoir, à laquelle s'est opposé Teresa de Mier, qui voulait un système politique originel pour le Mexique, loin d'une copie du modèle des États Unis. Cf. aussi LEE BENSON Nettie, Fray Servando Teresa de Mier, federalista, in *Secuencia, Revista Americana de Ciencias Sociales*, septiembere- diciembre, 1985, Mexico, pp. 158-168.

⁷⁰ ESTRADA MICHEL Rafael, *Teoria Constitucional del Padre Mier sobre la Federacion Mexicana*, in *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, No XI-XII, 1999-2000, Edit., UNAM, 2000, p. 41-45. Cette expression est très emblématique du besoin de la nation de s'organiser en 1823, lors des discussions sur l'adoption du modèle d'Etat. Teresa de Mier avait exposé que le Congrès Constitutif possède le pouvoir nécessaire d'organiser la nation de la manière jugée pertinente par les représentants des Provinces qui sont investis du pouvoir pour telle finalité.

⁷¹ Pour les centralistes, les États ne possédaient pas les caractéristiques propres d'un État, c'est-à-dire, l'unité, l'universalité et l'indivisibilité. C'est pourquoi il ne fallait pas leur attribuer la caractéristique de « souveraineté ». Cf. RABASA O. Emilio, *El pensamiento politico del Constituyente de 1824*, Instituto de Investigaciones Juridicas, Mexico, 1986, pp. 91-136.

évolution le modèle unitaire pourrait se transformer et permettre l'adoption d'un état fédéral⁷².

La rébellion des provinces vers 1824 aurait menacé la séparation territoriale si le modèle fédéral, qui se positionnait comme le moyen idéal pour maintenir la cohésion de celles-ci, n'avait pas été établi dans la Constitution Politique.

Dans son ouvrage *La députation provinciale et le fédéralisme au Mexique*⁷³, l'américaine Nettie Lee Benson affirme que les opposants au système fédéral considéraient ce modèle politique comme étant en désaccord avec la tradition du pays, et pensaient qu'il avait instauré une décentralisation superficielle du pays. Néanmoins, cette décentralisation politique s'était produite graduellement jusqu'à la Constitution Espagnole de 1812 (Cadix), avec l'établissement des députations provinciales précitées et l'organisation du territoire. Il apparaît alors difficile d'interpréter le sens que les opposants au fédéralisme voulaient donner au système politique. Leur inquiétude quant au contrôle que la capitale pouvait exercer sur tout le territoire en tant que centre névralgique de toute réforme est ainsi tout à fait compréhensible. Par ailleurs, l'évolution naturelle de représentation politique par les députations poussa vers le fédéralisme, et la décentralisation n'était qu'une confirmation du fonctionnement des relations intergouvernementales.

L'adoption du fédéralisme au Mexique semble avoir suivi une inertie qui se développa de façon naturelle. Les mots des Espagnols comme Conde de Toreno et Arguelles mettent en évidence cette évolution naturelle (avant 1812).

Conde de Toreno : « *La dilatation (étendue) de la nation l'oblige et dirige vers un système libéral et au fédéralisme, si nous ne l'arrêtons pas celle-ci va constituer une fédération comme celle des États-Unis...* »⁷⁴.

Arguelles : « *Le système des députations provinciales mis en place en Amérique pourrait provoquer une division des provinces, et en multipliant l'action de nombreux petits gouvernements, ils ne pourraient plus que se réunir en une fédération* »⁷⁵.

La Constitution Politique de 1812 déclara l'indépendance politique entre les députations provinciales, ainsi que leur organisation administrative : chaque députation

⁷² GARCIA LAGUARDIA Jorge Mariano, *Federalismo y centralismo en America Latina*, Edit. Siglo XXI, 1985, pp. 51-52. Fray Servando Teresa de Mier, partisan du modèle unitaire a dit à ce sujet : « Je veux une République centrale, au moins pendant 10 à 12 ans, celle qui évoluera vers un système fédéral, avec des autonomies locales »

⁷³ LEE BENSON Nettie, *La diputacion provincial y el federalismo en Mexico*, Op.cit., pp. 169-175.

⁷⁴ CANOVAS Agustin, *El Federalismo Mexicano*, Op.cit., p. 16.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 17

devait être gouvernée par un chef politique, un *intendente* et un conseil (députation) provincial⁷⁶, en restant tous sous le contrôle central de Madrid, en ayant pour interlocuteurs le chef politique et les ministres du gouvernement. Ce nouveau système politique a remplacé le Vice-roi par le chef politique, car celui-ci était le seul fonctionnaire exécutif de la juridiction dans laquelle la députation avait une certaine autorité. Le chef politique était aussi responsable directement auprès des Cours Espagnoles.

L'autonomie des différentes députations était bien définie par l'impossibilité des chefs politiques d'intervenir dans les autres juridictions. La première députation provinciale était Mérida en Yucatan dont la juridiction inclura le territoire qui occupe actuellement Yucatan, Campeche et Tabasco. L'une des autres députations était celle de Nueva Galicia, dont la capitale était Guadalajara. Il y avait aussi les Provincias Internas de Oriente dont la capitale était localisée à Monterrey. La dernière députation provinciale fut créée entre 1813 et 1814 et établie sur la Ville de Mexico (nommée aussi Nouvelle Espagne). De cette dernière province se sont détachées d'autres provinces : Mexico, Puebla, Valladolid, Guanajuato, Oaxaca, Veracruz, San Luis Potosi, Tlaxcala et Querétaro.

Manifestement, après l'installation des premières députations locales en 1814, la composition territoriale du Mexique présenta une distribution géographique qui dépassait en nombre les provinces préalablement reconnues déjà mentionnées, résultant d'une nouvelle organisation juridictionnelle. Par exemple, La Provincia de Nueva Galicia comprenait Guadalajara et Zacatecas. Les Provincias Internas de Occidente comprenaient : Sonora, Sinaloa, Durango, Chihuahua, Nuevo Mexico et las Californias. Les Provincias Internas de Oriente comprenaient : le Nuevo Santander, Nuevo Leon, Coahuila et Texas. La Province de San Luis Potosi : celle de San Luis Potosi et Guanajuato. En Guatemala : la Province de Chiapas. Dans la Nouvelle Espagne ; celles de Oaxaca, Puebla, Mexico, Michoacán, Veracruz et Tlaxcala et Querétaro⁷⁷.

⁷⁶ HIRA DE GORTARI Rabiela, *Las diputaciones provinciales de la Nueva España y México, 1820-1823, Entre el antiguo régimen y la modernidad. Posibilidades de Estudio*, in TERAN Marta y SERRANO ORTEGA José Antonio, *Las Guerras de Independencia en la América Española*, Edit. Instituto Nacional de Antropología e Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, Mexico, 2002, pp. 521-524.

⁷⁷ CALZADA PADRON Feliciano, *Derecho Constitucional*, Op.cit, pp. 89-90.

Toutes ces provinces furent reconnues comme membres du territoire espagnol et les limites fixées ont servi à la délimitation des futurs États reconnus à partir de la Constitution Fédérale de 1824⁷⁸.

Entre 1820 et 1823, l'augmentation du nombre de députations provinciales a joué un rôle décisif en temps de guerre⁷⁹, les provinces ont maintenu leur gouvernement indépendant. Étant donné que le système central était incapable de faire obéir ses décrets, les provinces ont profité d'une certaine manière de cette situation pour affirmer leur indépendance (les unes par rapport aux autres). Cependant elles pouvaient s'entendre par le biais d'une représentation instituée depuis 1812, la députation provinciale⁸⁰.

Dans le contexte du Congrès Constitutif de 1823, l'esprit régional se manifeste d'après l'évolution que nous avons exposée, et plusieurs provinces se sont déclarées comme États Souverains⁸¹. C'est-à-dire que bien avant de discuter de l'adoption du modèle fédéral, les régions ont dû travailler pour trouver une identité politique propre, capable de les représenter vis-à-vis du futur État mexicain et plus jamais vis-à-vis l'Espagne. Cette inertie emportée par l'autonomie régionale était nécessaire pour que les États naissants aient une personnalité devant les autres acteurs politiques ; c'est pourquoi l'État de Jalisco, institua des pouvoirs locaux. La région de San Luis Potosi a suivi l'exemple et demandé l'adoption du modèle fédéral. Le Zacatecas a suivi cette tendance et déclaré : « *Les États de Jalisco et Zacatecas reconnaissent le Congrès et le Gouvernement de Mexico comme le centre et l'union de tous les États d'Anahuac. Les décisions émanant du Congrès et du Pouvoir Exécutif de la Nation, qui intéressent seulement les États de Jalisco et Zacatecas, seront ponctuellement appliquées, si celles-ci ne s'opposent pas au système de République Fédérée, et la satisfaction de ces États sera possible, jusqu'à la création d'un nouveau Congrès Constitutif* »⁸².

⁷⁸ Voir Annexes Section 1 pour pouvoir identifier visuellement sur une carte géographique, l'espace territorial du Mexique en 1824 et la division territoriale en 2012.

⁷⁹ Bien que le système central colonial implanté par la force n'ait pas pu faire disparaître l'esprit régional et le sentiment d'autonomie locale. Cf. RAFFI-DEROUD Catherine, *En torno al teatro de Fernandez Lizardi*, Edit. Rodopi, Netherlands, 1998, pp. 51-57.

⁸⁰ La députation provinciale est l'équivalent du pouvoir législatif de nos jours. Dans l'État Fédéral Mexicain, ce pouvoir continue d'être reconnu sous une double dimension, locale et la fédérale. Ce pourquoi nous parlons de Congrès Local et de Congrès Fédéral.

⁸¹ MORENO Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. Porrúa, Mexico, 1994, p. 106. L'auteur cite Nattie Lee Benson, « Avec l'adoption du Plan Casamata par toutes les circonscriptions territoriales, dans moins de six semaines le Mexique s'est divisé en provinces ou États indépendants. Avec l'adoption de ce plan, chaque territoire prenait le contrôle de ses affaires locales, il s'agirait d'une reconnaissance tacite d'autonomie »

⁸² CANOVAS Agustin, *El Federalismo Mexicano*, Op.cit., pp. 18-21.

De cette manière, on trouve que l'important élément déclencheur du fédéralisme mexicain repose sur un facteur d'intégration, de contrôle, et d'union dans la diversité régionale. Nous ne devons pas oublier que plusieurs provinces menaçaient de se séparer, car la guerre d'indépendance avait provoqué la concentration du pouvoir dans plusieurs régions du pays comme la capitale (Mexico) ; cela faisait prévaloir un sentiment d'abandon de ceux qui étaient éloignés de la capitale. C'est pourquoi les représentants des régions exigeaient la souscription au pacte fédéral⁸³.

a) Les arguments pour et contre l'adoption du fédéralisme

Précurseur du fédéralisme mexicain et reconnu comme le père de la fédération, Miguel Ramos Arizpe était l'idéologue le plus notable dans les débats parlementaires et se positionnait contre ceux qui défendaient l'unitarisme. Il était le président de la Commission qui a formulé le projet de l'Acte Constitutif.

Vers la fin de 1823 le Congrès Constitutif discutait l'article 5 de l'Acte Constitutif. Ramos Arizpe précise alors dans son projet que « la nation adopte pour son gouvernement, le régime de République Représentative Populaire Fédérale ». Les articles suivants faisaient référence à la division territoriale en États indépendants, libres et souverains, et concernaient leur administration interne. L'une des principales préoccupations de Ramos Arizpe était l'union du territoire face à une séparation visible du territoire ; il considéra comme urgent de donner une direction précise aux provinces par le biais d'un gouvernement général, qui aurait l'autorité et l'énergie nécessaire pour assurer l'indépendance nationale, mais serait aussi capable de garantir les droits des peuples originaires⁸⁴.

En revanche, comme nous l'avons préalablement mentionné, la possibilité d'adopter le modèle unitaire était palpable et trouvait des partisans dont Fray Servando Teresa de Mier. Celui-ci argumentait la viabilité du modèle unitaire et non du fédéral dans un moment historique⁸⁵. Il a envoyé une lettre au Congrès local de Monterrey en avril

⁸³ Departamento del Distrito Federal, *Principios sobre el Federalismo Mexicano : 1824*, Edit. Conciencia Cívica, Mexico, DF, 1984, pp. 7-15.

⁸⁴ CUE CANOVAS Agustin, *El federalismo Mexicano*, Op.cit, p. 36.

⁸⁵ *Ibid.* p. 38 «Il est possible d'affirmer que dans le cas de Fray Servando Teresa de Mier, il ne s'opposait pas pleinement au Fédéralisme. Il voulait temporairement un système unitaire qui évoluerait vers une fédération, même avec des souverainetés locales. Il s'opposait à l'établissement immédiat de la République Fédérale, ce pourquoi il voulait un système transitoire entre Unitarisme et Fédéralisme ... »

1823 dans laquelle il défendait le vote de la Nation et d'une République, considérant qu'il était mieux d'avoir un modèle unitaire pendant 10 à 12 ans, car les Provinces ne possédaient pas les conditions nécessaires pour devenir des États souverains, ce qui pouvait les mener vers la division.

La doctrine de Teresa de Mier est exposée dans ses arguments contre l'article 5 et 6^{ème} de l'Acte Constitutif, relatifs à l'organisation politique dans une fédération. Il a fait entendre sa connaissance sur l'existence de plusieurs fédérations. Par exemple aux États-Unis, les États étaient séparés dans les faits, puis ils se sont réunis contre l'oppression de l'Angleterre. Pour le Mexique, il voyait une union déjà existante et pensait que la fédération ne ferait que les séparer⁸⁶. Il disait que le meilleur système serait celui d'un État qui devrait s'organiser en prenant en considération le modèle de la fédération des États-Unis et la concentration dangereuse de la Colombie et du Pérou (unitaires). Un autre argument très important avancé par Teresa de Mier est que, une fois reconnue l'autonomie des provinces, celles-ci n'allaient ni respecter le Congrès et le gouvernement de la Nation⁸⁷, ni leur obéir.

Par ailleurs, le projet d'Acte Constitutif⁸⁸ présenté par Ramos Arizpe a été fondamental dans l'adoption du fédéralisme face à la menace manifeste de dissémination territoriale ; il a aussi réussi à s'imposer lors des discussions, parce que ce projet constitutionnel permettait d'assurer la souveraineté des provinces et favorisait de meilleures conditions de développement social et politique des différentes régions du pays, ce qui mettait en valeur l'aspect unificateur du fédéralisme.

Il souligna, en tant que Président de la Commission en charge du projet, le besoin et l'urgence de faire un point sur l'union des provinces. Cela impliquait de donner davantage de certitudes quant au rôle du gouvernement fédéral, en lui attribuant l'autorité nécessaire afin d'assurer l'Indépendance Nationale et par conséquent le respect des lois, et

⁸⁶ ESTRADA MICHEL Rafael, *La teoría constitucional en la profecía del Padre Mier sobre la federación mexicana*, in Anuario Mexicano de historia del Derecho XI-XII 1999-2000, UNAM, México, 2000, pp. 31-33. Dans l'opinion de Fray Servando Teresa de Mier le territoire mexicain comprenait une diversité de régions unies et non divisées. Un autre argument important pour refuser l'utilisation du modèle fédéral était qu'il ne s'agissait pas simplement d'une organisation du gouvernement, mais d'un mode de vie et d'une pensée du peuple qui a décidé de l'adopter. Il trouvait que ce dernier aspect s'opposait au système de vie mexicain à cette époque.

⁸⁷ GARCIA FLORES Margarita, Fray Servando y el Federalismo Mexicano, *Estudios, Serie Fuentes para el Estudio de la Administración Pública*, Op.cit., pp. 137-143.

⁸⁸ Pour le spécialiste Lucas Alaman, cet Acte Constitutif était une copie de la Constitution des États-Unis, ce qui valait une application dans le sens inverse dans la mesure où il avait servi aux USA à réunir ce qui était séparé, tandis qu'il s'agissait pour le Mexique de diviser ce qui était déjà uni. Cf. HERNANDEZ DIAZ Jaime, "El federalismo como experiencia constitucional mexicana", in GALEANA Patricia, *El Constitucionalismo Mexicano, influencias continentales y trasatlánticas*, Op.cit, pp. 236-238

de faire valoir les garanties naturelles et les droits imprescriptibles usurpés pendant des siècles aux peuples au cours de l'époque Coloniale. De plus, le contenu de ce texte proposait la division des pouvoirs suprêmes (exécutif, législatif et judiciaire) de la fédération avec des compétences suffisantes pour garantir l'indépendance et la liberté du nouveau pays⁸⁹. En revanche les États devaient céder aux pouvoirs Suprêmes les droits nécessaires en vue de l'intérêt général, gardant pour eux ceux qui pourraient leur conférer de l'autonomie dans l'organisation interne.

Il apparaît que les législateurs étaient convaincus à cette époque que l'adoption du modèle fédéral permettrait à tous d'être gagnants : d'une part, les régions qui conserveraient une partie du pouvoir leur permettant d'être indépendants et d'autre part, le renforcement du gouvernement fédéral qui protégerait tout le territoire, des compétences dans tous les domaines lui étant attribuées.

Le préambule de la Constitution de 1824 expose les raisons de la décision finale d'adoption du modèle fédéral, que Felipe Tena Ramirez présente très brièvement : « *voici les avantages du système fédéral. Les régions peuvent se donner des lois analogues aux coutumes, et d'autres particularités ; le système fédéral permet de travailler pour l'amélioration des tous les secteurs qui amèneront à la prospérité ; relancer l'industrie au bénéfice des gouvernés -ce que le système colonial avait évité de faire ; permet de nommer comme responsables de l'administration à ceux qui aiment le pays et ont les connaissances suffisantes pour occuper ce poste ; permet de créer des tribunaux nécessaires pour punir les délinquants et protéger la propriété et la sécurité des habitants ; les Etats peuvent s'occuper des ses affaires domestiques sans sortir des limites de son territoire ; tout le monde peut bénéficier pleinement des droits de l'homme libre* »⁹⁰.

Le 3 février 1824 était voté l'Acte Constitutif de la Fédération qui sera promulguée le 5 octobre de la même année, résultat de la volonté des provinces de la nation mexicaine opposées au pouvoir central et despotique du gouvernement Colonial et à l'époque du premier empire de 1821 à 1823⁹¹. Il faut bien dire que ce qui n'était pas perçu comme un

⁸⁹ LOPEZ MONROY José de Jesus, *Filosofia escolastia y constituciones de 1824 y 1857*, in Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano, Estudios Historicos, No 26, T. II, UNAM, México, p. 620. La distinction et division de pouvoirs fédéraux en législatif, exécutif et judiciaire, a été contenue dans l'article 9 de la Constitution de 1824.

⁹⁰ TENA RAMIREZ Felipe, *Leyes fundamentales de Mexico*, 21^e, edit., Porrúa, México, 1998, pp. 163-164. Traduction libre.

⁹¹ FERRER MUNOZ Manuel, *La formacion de un Estado nacional en Mexico, El imperio y la República federal : 1821-1835*, Edit. UNAM, 1995, pp. 145-149.

facteur d'instabilité grave durant cette période d'adoption du fédéralisme, va se complexifier à travers le temps, pour devenir l'un des facteurs qui rendront difficile la compréhension du fédéralisme moderne. Il y aura plusieurs interprétations juridiques et débats qui se poursuivront de Constitution en Constitution afin de limiter l'autonomie locale.

b) Les principales dispositions constitutionnelles adoptées : la souveraineté source de conflit

Lors de l'adoption de l'acte qui confirmait l'adoption de la Constitution fédérale où la volonté générale s'était imposée, l'exécutif était intégré par un groupe de trois personnes et non par un seul dirigeant politique. Ces membres de l'exécutif céderaient le pouvoir de l'administration à un gouvernement dirigé par un seul Président, en déclarant « *compatriotes, nous devons savoir qu'il ne peut pas exister un gouvernement sans subordination, l'économie et la vertu sont l'âme du fédéralisme, sans union nous perdrons l'indépendance* »⁹².

Cela signifiait que les pouvoirs du gouvernement fédéral devaient être suffisants pour permettre d'assurer la continuité du modèle fédéral. La Constitution établit alors dans son article 4 l'adoption d'une République représentative, populaire et fédérale. L'article 5 mentionnait les territoires qui composaient cette fédération⁹³. La division des pouvoirs fédéraux en législatif, exécutif et judiciaire, se trouvait dans l'article 6.

C'est par le titre VI de la Constitution que les gouvernements des États étaient contraints de respecter ou limiter leurs pouvoirs par rapport à ceux de la fédération. Ceci transposait la même structure vers les gouvernements locaux pour adopter également trois pouvoirs locaux.

Il semble que cette constitution ait attribué des compétences au Pouvoir exécutif, ce qui pourrait se traduire par un premier élargissement du pouvoir attribué au Président. Celui-ci avait la possibilité de promulguer des lois qui faciliteraient la mise en place de la législation approuvée par le législatif ; attribuer des licences et gérer les pensions militaires, veiller à l'application de la Justice et à l'exécution des sentences dictées par la

⁹² Les trois personnalités politiques qui confirmaient l'exécutif étaient Guadalupe Victoria, Nicolas Bravo et Miguel Domínguez.

⁹³ Les États en question étaient ceux de Chiapas, Chihuahua, Coahuila et Texas, Durango, Guanajuato, Mexico, Michoacan, Nuevo Leon, Oaxaca, Puebla de los Angeles, Queretaro, San Luis Potosi, Sonora et Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatan, Zacatecas : le territoire de la haute Californie, la basse Californie, Colima et Santa Fe de Nuevo Mexico. Plus tard serait créé le Tlaxcala.

Cour Suprême et les Tribunaux. Il était responsable de l'administration des fonctionnaires publics et chargé de déterminer des infractions contre eux si nécessaire. L'une de ses compétences était de soumettre à sa décision l'adoption des décrets conciliaires, « *bulas pontificias* ». Pour le chercheur Arrijoa Vizcaino⁹⁴, cette fonction est un dédoublement des compétences de l'exécutif en compétences également législatives ; cet aspect va s'accroître progressivement par un accroissement du pouvoir exécutif et sa non-subordination au pouvoir législatif.

Lors de l'adoption de la Constitution fédérale de 1824, l'un des sujets les plus compliqués à encadrer était celui de la souveraineté. En effet, celle-ci appartient en principe au peuple, mais le problème se pose lorsque les différentes régions à l'origine indépendantes doivent intégrer un seul corps sans perdre leur propre souveraineté. La question serait alors de déterminer le degré idéal du pouvoir à partager.

Cette discussion a permis d'identifier au moins trois courants⁹⁵. Un premier exposait l'indivisibilité de la souveraineté dont uniquement le peuple est titulaire, car selon les principes d'indivisibilité et d'universalité, les États ne peuvent pas profiter du même type de souveraineté, ce qui impliquait d'effacer le terme *souverain* des états fédérés.

Un deuxième courant correspond à la classification discutée par les députés, qui est bien plus complexe : il s'agissait de concevoir les deux niveaux du gouvernement -le local et le fédéral, comme deux sphères indépendantes au sein desquelles les affaires du niveau fédéral se distinguaient des affaires locales. Dans cette logique, les deux disposent de leurs trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire), chacun ayant des limites. Cela permet l'introduction du terme *souverain*⁹⁶.

Le troisième courant a cherché à trouver un équilibre qui permettait de concilier les intérêts de tous les acteurs : l'introduction d'une répartition des compétences entre les deux niveaux permettait la coexistence parallèle des deux sphères. Ce sujet de compétences réservées ou exclusives revêt une extrême importance dans notre recherche, dans la mesure où le fédéralisme mexicain a évolué jusqu'à nos jours à la lumière de l'interprétation de telles compétences. Le sujet de l'interprétation de la souveraineté sera

⁹⁴ ARRIOJA VIZCAINO Adolfo, *El federalismo en mexicano hacia el siglo XXI*, Colección Ensayos Jurídicos, Edit. Themis, p. 202.

⁹⁵ BARRAGAN José, *Introducción al federalismo. La formación de poderes en 1824*. Coordinación de Humanidades, UNAM, 1978.

⁹⁶ PENA MEDINA Luis, *Invencción del sistema político mexicano, Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pp. 40-55.

source de conflits comme nous allons le voir dans le titre 2 : *Le problème de l'interprétation des compétences fiscales*.

Pour revenir au sujet qui nous intéresse pour le moment lors de l'adoption de la Constitution de 1824 la souveraineté était conçue de manière à rendre possible un fédéralisme où la volonté des États serait assez large, leur permettant d'être identifiés en tant qu'unités politiques indépendantes. Cependant, la distribution des compétences dans le domaine financier n'était pas si claire et l'aspect de la souveraineté locale se limitant à l'aspect politique ne permettait pas d'aller plus loin dans la discussion. Les États étaient obligés de contribuer à l'amortissement de la dette nationale approuvée par le gouvernement fédéral, de rendre des comptes sur leur état financier (recettes et dépenses), et sur leur industrie agricole, mercantile ou fébrile⁹⁷. Malgré les compétences attribuées exclusivement aux gouvernements locaux, la fédération a conservé les droits du commerce extérieur (importation et exportation) et les droits de « *tonelaje* »⁹⁸.

Nous devons ajouter, pour ne pas laisser un vide dans l'explication historique de l'évolution du fédéralisme financier, qu'il y aura ensuite une loi de classification de revenus « *rentas* » sur laquelle nous allons nous pencher dans la deuxième partie de notre thèse au sujet de la *coordination fiscale*. Celle-ci nous dévoilera l'augmentation des compétences du gouvernement fédéral en matière financière dont le but était de concentrer les recettes les plus importantes. Nous avons décidé de ne pas inclure l'évolution de compétences en matière fiscale dans le sujet de l'organisation politique instable, car il s'agit de justifier dans un premier temps le processus d'instabilité politique parcouru jusqu'à l'adoption de la dernière constitution fédérale⁹⁹.

2°) L'interruption du fédéralisme par l'imposition du modèle unitaire

Depuis l'adoption du système fédéral au Mexique, le modèle a été fortement attaqué par les partisans du modèle unitaire, et ce jusqu'en 1836, date de l'adoption des Sept Lois Constitutionnelles promulguées dans le cadre d'un Congrès ordinaire, non Constitutif. Ce

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 148-149.

⁹⁸ Les droits de *tonelaje* ont été payés dans le cadre des activités commerciales, par l'entrée ou sortie de marchandises, en fonction de la quantité de produits objets de la transaction.

⁹⁹ Cette instabilité politique est tellement évidente qu'après l'adoption du modèle fédéral, le pouvoir exécutif a été dirigé par 40 gouvernants. Cf. ONTIVEROS RUIZ Guillermo, *Historia del comercio de Mexico con los Estados Unidos, durante los primeros 25 años de vida independiente (1821-1846)*, Mexico, 2005, pp. 20-21. Disponible sur internet : www.eumed.net/libros/2005/gor-his/

dernier –considéré comme un Coup d’État, parvint à imposer l’Assemblée Constitutive¹⁰⁰ nécessaire au renversement du système fédéral existant en le remplaçant par un système unitaire. Les centralistes reprochaient au modèle fédéral de favoriser l’anarchie et de soumettre le pays à une lutte constante¹⁰¹.

Il faut dire que les régions à tendance centralisatrice sont celles qui ont été les plus proches du gouvernement Colonial pendant la domination Espagnole. Il est clair que le désir de pouvoir et le contrôle politique ont alimenté l’esprit centralisateur des chefs militaires et religieux, la capitale (Mexico) étant le centre de leurs ambitions. Les politiciens conservateurs s’y sont également intéressés pour satisfaire leurs aspirations et faire revivre le régime Colonial, afin d’assurer leurs intérêts politiques.

Le jeune État fédéral mexicain consolidé en 1824 sera remplacé par un nouveau régime unitaire qui durera de 1836 à 1846¹⁰². L’une des critiques adressées au Congrès de 1835 est que celui-ci s’est vu attribuer un caractère qui ne lui correspondait pas, car son intégration et ses pouvoirs étaient fondés dans la Constitution de 1824. Pour renverser le système fédéral en vigueur et imposer ce modèle unitaire, la création d’un nouveau Congrès ayant un caractère « constitutif »¹⁰³ aurait été nécessaire. Il résulta de cette Assemblée l’adoption de sept lois « *Siete leyes constitucionales* » qui composaient la première Constitution Unitaire du pays, et qui fut mise en place entre 1836 et 1841¹⁰⁴. Ces lois furent approuvées par un Congrès qui ne remplissait pas la condition nécessaire de légitimité pour mener une réforme d’une telle portée, en décidant de remplacer le système politique fédéral en système politique unitaire. Naturellement, l’une des premières grandes réformes de ce changement de système politique, consistait à subordonner les

¹⁰⁰ MATUTE GONZALEZ Carlos, *El reparto de facultades en el federalismo mexicano*, Edit. Porrúa, Mexico, 2007, p. 11. Vers 1835 Santa Anna va confronter le gouvernement fédéral pour faire installer le modèle unitaire. De cette manière le Congrès conformé va dicter un décret pour investir le pouvoir et légitimer son caractère de Congrès Constitutif.

¹⁰¹ PANTOJA MORAN David, *El Supremo Poder Conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, Edit. El Colegio de Michoacán, 2005, pp. 102-107.

¹⁰² COSTELOE Michel, *La Republica central en Mexico, 1835-1946, Hombres de bien en la época de Santa Anna*, Edit. Fondo de Cultura Economica, Mexico, 2000, pp. 127-135.

¹⁰³ FAYA VIESCA Jacinto, *El federalismo mexicano, Régimen Constitucional del sistema federal*, Edit. Porrúa, Mex. 1998, pp. 53-56. Selon l’opinion du Professeur Burgoa, la nommée Constitution de 1836 est le résultat d’un Congrès informel qui s’est prétendu Constitutif, en reprenant les caractéristiques de celui de la Constitution de 1824. En réalité ce congrès a enfreint de toute évidence les bases juridiques qui lui permettaient d’exister légitimement.

¹⁰⁴ PENA MEDINA Luis, *Invenion del sistema politico mexicano, Forma de gobierno y gobernabilidad en Mexico en el siglo XIX*, Op.cit., pp. 151-156.

gouvernements locaux au gouvernement national et à faire disparaître les législatures des États¹⁰⁵.

Le contenu de ce modèle unitaire (a), mieux connu comme modèle central dans la littérature historique du Mexique, n'a pas été suffisamment puissant pour affirmer son statut comme modèle unique, ce qui le rendra également instable (b).

a) Le contenu du modèle central¹⁰⁶ : les sept lois constitutionnelles

La Constitution de 1836 a été composée des *sept lois constitutionnelles*, elle n'a pas utilisé le concept de « République centrale ». Le changement de gouvernement s'observe surtout dans le contenu de la constitution, particulièrement en ce qui concerne les États fédérés, qui deviennent des Départements. Cela signifie que le régime juridique et politique des États fédérés change entre la Constitution de 1824 (Souverains, libres et indépendants) et celle de 1836 où les États forment un gouvernement des minorités.

Des modifications administratives ont fait suite à l'adoption du centralisme. Les États de la Fédération ont été substitués par des Départements, ceux-ci ont été soumis au Gouvernement Central et n'avaient pas de compétences financières car le Congrès Général décidait de leur budget. En plus de l'Exécutif, du Judiciaire et du Législatif, un quatrième pouvoir a été créé : le Suprême Pouvoir Conservateur. Son autorité le mettait en position d'exercer un contrôle sur les trois autres pouvoirs. Le traditionnel partage des pouvoirs dans les États démocratiques naissants à trois pouvoirs était limité par cette pratique qui durera jusqu'en 1843¹⁰⁷.

L'ensemble des dispositions nommées « *lois constitutionnelles* » ont été : la *Première*, relative aux Droits et obligations des mexicains et des habitants de la République ; la *Deuxième*, relative à l'Organisation du Suprême Pouvoir Conservateur¹⁰⁸ ; la *Troisième*, relative à la composition du Pouvoir Législatif, et à sa fonction lors de la formation des lois ; la *Quatrième*, relative à l'organisation du Pouvoir Exécutif ; la *Cinquième*, relative au Pouvoir Judiciaire ; la *Sixième*, relative à la division du territoire de la République et au gouvernement interne des peuples ; la *Septième*, relative aux

¹⁰⁵ MATUTE GONZALEZ Carlos, *El reparto de facultades en el federalismo mexicano*, Op.cit., p. 11.

¹⁰⁶ Nous précisons que la conception du modèle central correspond au modèle Unitaire d'État dans ce cas. Les références bibliographiques que nous citons parlent souvent du modèle central.

¹⁰⁷ La publication des « Bases de Organización Política de la República Mexicana » a supprimé ce quatrième pouvoir en vigueur entre 1836 et 1841.

¹⁰⁸ PANTOJA MORAN David, *El Supremo Poder Conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, Op.cit., pp. 185-187.

modifications des Lois Constitutionnelles¹⁰⁹. Par cette dernière loi les législateurs ont voulu protéger le régime central en inscrivant l'impossibilité de modifier le régime durant les 6 ans postérieurs à l'adoption des sept lois constitutionnelles.

Sur le plan territorial, une certaine autonomie des départements a été respectée. Ces derniers pouvaient élire un Député lorsque la population ne dépasserait pas les 80 000 habitants ; les Assemblées départementales étaient élues populairement par chaque département et avaient la compétence de présenter des projets de Lois devant la Chambre des députés qui constituait, avec le Sénat, le Congrès Général de la Nation.

Concernant la sélection des gouverneurs de chaque entité départementale, elle dépendait du gouvernement central car ce dernier avait la capacité de les nommer en fonction d'une liste élaborée par l'Assemblée.

Quant aux Tribunaux départementaux, les départements avaient le droit de proposer à la Cour de Justice les candidats qui pouvaient l'intégrer.

Pendant cette période le gouvernement unitaire n'a pas réussi à s'imposer complètement, car les départements ont bénéficié d'une certaine liberté et ont participé à la vie politique nationale. La transition vers l'intégration du nouveau système politique avait besoin de temps pour s'implanter¹¹⁰.

Pour le Professeur Ignacio Burgoa¹¹¹, le problème entre le système unitaire et le fédéralisme n'était pas d'ordre constitutionnel. Il s'agissait de tendances politiques de groupes qui se disputaient le pouvoir. A la lumière des deux constitutions, la fédérale et unitaire, les deux systèmes prétendaient respecter la personnalité des États membres dans l'organisation de l'État central, et dans le fonctionnement institutionnel. C'est-à-dire que l'organisation administrative et le secteur publique dans le cadre des deux constitutions est bien déterminée afin de faire fonctionner le système juridique, soit unitaire ou fédéral. Alors la question pour ce professeur est simplement la lutte pour le pouvoir car du point de vue structurel, les deux systèmes juridiques étaient bien définis.

¹⁰⁹ JIMENEZ ORTIZ Cesar, *Proceso Evolutivo Constitucional*, in Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano, Revista AMEINAPE, No 1, enero-junio, Mexico, 1996, p. 147. Pour une explication générale du contenu de chacune des lois, voir RABASA Emilio, *Historia de las Constituciones mexicanas*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pp. 36-41.

¹¹⁰ COSTELOE Michael, *La Republica central en Mexico, 1835-1846*, Edit. Fondo de Cultura Económica, DF., 2000, pp. 127-133.

¹¹¹ JIMENEZ ORTIZ Cesar, *Proceso Evolutivo Constitucional*, In Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano, Op.cit., p.56.

b) Le système unitaire et son instabilité

L'imposition du modèle unitaire par la Constitution de 1836 a bouleversé la vie publique car le Mexique était en train de mener une vie en accord avec le modèle fédéral, ce qui a modifié soudainement son organisation. L'imposition du modèle unitaire a été accompagnée d'une période d'instabilité au cours de laquelle plusieurs actions armées ont eu lieu¹¹².

Durant la période du système unitaire le Texas va chercher son indépendance¹¹³ et l'État de Yucatan se sépare de la République. Ce phénomène a accentué le risque de dissolution du pays. Face à cette situation, les partisans du fédéralisme demandaient la réincorporation de la Constitution de 1824. La dégradation du système politique à cette époque illustre l'ambition de pouvoir de quelques acteurs politiques.

Pendant cette époque de définition et de choix du meilleur modèle d'État pour le Mexique, il semble que les politiciens n'arrivaient pas à concilier la centralisation et la décentralisation¹¹⁴, ce dilemme prendra une place décisive au cours du XXème siècle dans l'ébauche du fédéralisme mexicain. La conception de la décentralisation que nous venons d'évoquer n'est pas forcément l'opposition ou la négation du centralisme. S'il semble que les deux s'opposent par nature, dans la complexe évolution institutionnelle du fédéralisme et de l'unitarisme, elles se complètent et sont capables de provoquer des tensions politiques, juridiques et économiques. Un peu plus loin nous allons voir comment se développe cette connexion par l'accroissement des compétences fédérales au cours de l'histoire constitutionnelle du Mexique.

Il faut dire que la poursuite du renversement du système fédéral par les partisans du modèle unitaire a provoqué une forte instabilité politique. Cependant un modèle unitaire

¹¹² RABASA Emilio, *Historia de las Constituciones mexicanas*, Op.cit., p. 40. Dans les disputes qui se sont produites entre les partisans du fédéralisme et ceux du centralisme (modèle unitaire), une instabilité généralisée dans le pays a motivé la séparation du Texas.

¹¹³ MONREAL AVILA Ricardo, *Origen, Evolucion y Perspectiva del Federalismo Mexicano*, Edit., Porrúa y Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2004, pp. 95-98. Entre autres raisons de l'instabilité régionale se trouve le problème de l'invasion des Etats Unis, qui ont terminé par s'approprier le Texas en l'annexant à leur territoire en 1836. En février de 1846 les Etats Unis ont obtenu l'indépendance de la Californie, plus tard, le 3 mai 1846 le Président James K. Polk a déclaré formellement la guerre contre le Mexique, arguant que l'armée mexicaine avait envahi leur territoire.

¹¹⁴ La combinaison de la centralisation gouvernementale et de la décentralisation administrative semble être le moyen d'équilibre entre unité et diversité selon l'interprétation tocquevillienne du fédéralisme. Consulter, KARMIS, Dimitrios, « Fédéralisme et relations intercommunautaires chez Tocqueville : entre prudence et négation des possibles » *Politique et sociétés*, vol. 17, no 3, 1998, p. 71

n'était pas forcément nécessaire car la propre fédération va accumuler trop de pouvoir discrètement cachée dans la loi. Cette instabilité que nous venons d'évoquer s'expliquerait aussi par le fait que plusieurs régions manifestaient leur inquiétude face à un gouvernement unitaire incapable de combler leurs besoins.¹¹⁵

Il est très important de noter que plusieurs rébellions ont été déclenchées par des partisans du fédéralisme, toujours par voie militaire, mais sans grand succès dans un premier temps. Ceci marqua une période d'instabilité politique qui ravivait la dispute entre les partisans d'un système fédéral et ceux qui préféraient garder un système central qui leur donnait plus de privilèges¹¹⁶. C'est jusqu'en 1843 que la pression exercée sur le modèle unitaire a entraîné le remplacement des Sept Lois par Les Bases d'Organisation Politique de la République Mexicaine. Avec cette modification le quatrième pouvoir (Suprême Pouvoir Conservateur) disparaissait. Pendant cette période, de 1841 à 1857, le Mexique vivra dans une ambiance d'instabilité politique et militaire¹¹⁷.

B- Le retour du fédéralisme : la continuation de l'organisation politique

Le retour du fédéralisme va provoquer de nouvelles tensions où le problème ne sera pas de justifier la pertinence du système fédéral dans le pays, mais de placer son adoption comme la seule alternative possible pour le pays¹¹⁸. Dans ce contexte, il s'agira de

¹¹⁵ CUE CANOVAS Agustin, *El federalismo Mexicano*, Op. cit., p. 60. « Les citoyens de la capitale de Michoacan en 1835 ont manifesté qu'il n'est pas possible qu'un seul gouvernement soit capable de veiller sur les différents besoins des peuples avec certitude » de même, un autre État a exposé le même argument : « les citoyens de l'État du Mexique à travers une commission dirigée au Congrès, disait que l'adoption du centralisme (modèle unitaire) provoquerait un abandon des États éloignés et que probablement cette situation les obligerait à proclamer sa séparation du Mexique »

¹¹⁶ CARPIZO Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Mexico, 1973, pp. 26-28. Plusieurs mouvements armés ont essayé de rétablir le modèle fédéral, par exemple le 15 juillet 1840 sous la direction de Valentin Gomez Farias ; un autre en août 1841 par Mariano Paredes, qui destitua le président Bustamante, puis convoqua un Congrès constitutif, dissout par le pouvoir exécutif car trop libéral. Pour concilier les intérêts du gouvernement un conseil de notables s'est organisé pour définir les bases de l'organisation politique de la république mexicaine en 1843, mais sous un régime central.

¹¹⁷ Le retour du fédéralisme aura lieu en pleine menace de guerre contre les États-Unis. Pour certains chercheurs comme MATUTE GONZALEZ Carlos déjà cité (*El reparto de facultades en el federalismo mexicano*), la peur d'une désintégration de la République était encore une fois prégnante et devait accélérer l'adoption du fédéralisme pour défendre l'unité nationale contre l'invasion étrangère des États Unis en 1846. Il s'agit pour nous d'un argument utilisé pour réinstaller le fédéralisme, car déjà sous le gouvernement unitaire, le pays se maintenait uni malgré le désaccord des acteurs politiques envers le système.

comprendre l'interaction qui va se produire entre les deux sphères du gouvernement (local et fédéral) lors du retour du système fédéral.

Dans ce processus de retour au fédéralisme, les modifications faites à la Constitution Politique ne préciseront pas clairement les compétences entre la fédération et les États. Par l'inscription de cette assertion « ce qui n'est pas attribué à un niveau gouvernemental sera attribué à l'autre », sera incorporée la règle générale. Cette règle sera l'une des sources de conflits, et même un élément qui nous permettra d'observer l'instabilité du fédéralisme financier, ce que nous aborderons dans le Titre II de cette première partie.

1°) L'adoption de la Constitution fédérale de 1857

Il aura fallu attendre une décennie pour que le système fédéral soit de nouveau adopté de façon permanente. Après avoir été mis en place par la Constitution de 1824 le système unitaire avait interrompu son développement entre 1836 et 1846. Après cette année (1846) et jusqu'en 1856, il y aura des travaux législatifs¹¹⁹ avant que la Constitution fédérale ne soit adaptée aux nouvelles circonstances du pays. Pendant cette période l'ancienne constitution de 1824 sera mise en vigueur, légitimement adoptée et reconnue dans tout le pays.

Par le « *Plan de la Ciudadela* »¹²⁰ en août 1846, un nouveau Congrès Constitutif a eu lieu. Ce plan montrait que le vieux régime avait permis à ceux qui étaient partisans de la monarchie et du centralisme de gouverner, en créant un modèle de gouvernement non conforme aux intérêts de la nation. Le nouveau Congrès convoqua tous ceux qui étaient élus populairement selon les bases du Congrès de 1823-1824 pour participer à la formulation du projet constitutionnel.

Le général Mariano Salas, qui joua un rôle fondamental, était le chef de l'armée républicaine et adhérent du « *Plan de la Ciudadela* »¹²¹ ; il promulgua un décret qui fixa

¹¹⁹ RABASA Emilio, *Historia de las Constituciones mexicanas*, Op.cit., pp. 64-65. Durant les travaux législatifs eut lieu une convocation pour l'intégration d'un Congrès extraordinaire.

¹²⁰ Le Plan de la Ciudadela, est une exposition des motifs d'amélioration du système juridique ainsi que des mesures devant être prises. Dans ce cas il s'agit de convoquer et d'organiser un Congrès fédératif pour discuter du type de système politique que la nation devrait adopter. Cf. GONZALEZ ROMAN Iglesias, *Planes Politicos, Proclamas, Manifiestos y otros Documentos de la Independencia al Mexico Moderno, 1812-1940*, IJ de la UNAM, 1998, pp. 254-255.

¹²¹ Le plan de la Ciudadela est un manifeste politique qui expose les raisons pour lesquelles le mouvement est engagé afin de rétablir un système politique au bénéfice de la nation, c'est-à-dire un système fédéral. Formellement il a été promulgué le 4 août 1846. Cf. PINA GUITIERREZ Jesus Antonio, *Historia del sistema Juridico y del Poder Judicial de Tabasco*, Universidad Autonoma de Tabasco, 2006, p. 151.

la date du nouveau Congrès au 6 décembre 1846 et l'élection des membres qui allait le composer¹²². Ce décret était accompagné d'une déclaration mettant en vigueur la Constitution de 1824, en attendant la promulgation d'une nouvelle Constitution. Vers mai 1847, le Congrès Constitutif finit par accepter la Constitution de 1824 comme la seule Constitution politique de la République. Cette constitution a été adaptée au nouveau contexte sociopolitique du Mexique :

« Le Congrès Extraordinaire Constitutif considère : Que les États mexicains, par un acte de spontanéité de sa souveraineté, pour consolider son indépendance, assurer sa liberté, promouvoir la défense commune, établir la paix et le bien, se sont confédérés en 1823, constituant en 1824 un système politique sous la forme de République populaire représentative ; Que le pacte d'alliance, fondement de la première Constitution et seule source légitime du pouvoir suprême de la République, continue toujours d'être en vigueur étant le principe de toute institution : Que ce même principe constitutif de l'Union fédérale, bien qu'il ait été contrarié par une force supérieure, ne pourra pas être altéré par une nouvelle Constitution ; pour une meilleure consolidation de ce principe, des réformes sont nécessaires à la Constitution de 1824 »

De cette manière le Congrès Constitutif déclara que les États qui composaient l'Union mexicaine, retrouvaient leur indépendance et leur souveraineté pour gérer leur administration interne. D'après cette constitution, les régions étaient associées selon le pacte de 1824 qui avait constitué déjà une fois l'identité politique des « *États-Unis Mexicains* »¹²³. Cet Acte des Réformes Constitutionnelles contenait aussi la protection des droits de l'homme et les garanties de liberté, de sécurité, de propriété et d'égalité au bénéfice des habitants du pays.

a) La discussion de la Constitution fédérale de 1857

L'adoption de cette nouvelle constitution n'a pas été plus facile que l'adoption de la première constitution de 1824, le niveau local ayant depuis affirmé son importance ; la problématique était alors de voir comment concilier la souveraineté de régions qui en

¹²² CARPIZO Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, Op.cit., p. 88 Le nombre de députés à élire était de 139. Ce chiffre correspondait au nombre d'habitants selon les données du gouvernement de l'époque (7 millions de mexicains).

¹²³ Le nom officiel de ce que le monde entier connaît comme le Mexique est, les États Unis Mexicains, terme utilisé lors de l'adoption de la première Constitution de 1824.

principe étaient rendues autonomes, avec un pouvoir fédéral souverain qui imposait les règles de contrôle politique et territorial.

Il s'agissait dans le cas précédent de l'existence d'un État globalement parlant où il y avait une division des pouvoirs et une souveraineté partagée entre la fédération et les États fédérés. Ceci étant au cœur du problème, les arguments prenaient en compte d'une part l'interprétation du *fédéraliste (de Hamilton)*¹²⁴, cet ouvrage essentiel dans la confirmation du fédéralisme Américain, et d'autre part le texte de la *Démocratie en Amérique* de Tocqueville.

Nous n'allons pas approfondir l'interprétation des deux ouvrages, car notre intention est de donner les outils qui ont été employés et ce qui va argumenter l'adoption de la constitution de 1857 (5 février). Par exemple, l'œuvre de Tocqueville, traduite en 1837, permettra aux législateurs de comprendre le rôle des États et le principe de la souveraineté du peuple ; de voir comment interpréter le sens de la Constitution fédérale ; de voir l'action du Pouvoir Judiciaire par l'intervention de la Cour Suprême ; de comprendre la nature et la portée de la souveraineté partagée entre les États fédérés et la Fédération¹²⁵. Pour nous, bien que l'explication de l'interaction entre les deux niveaux de gouvernement ait joué un rôle fondamental dans la construction définitive du fédéralisme mexicain, il semble que les législateurs aient essayé de comprendre comment le système fonctionnait mais sans aller plus loin. Leur intention était de le rendre plus précis dans le texte Constitutionnel, en considérant que son évolution amènerait sa complexification dans la pratique. De même, pour Tocqueville, le Mexique a imité, voir calqué le fédéralisme des États-Unis. Selon lui, le système mexicain n'a pas compris que la pratique du fédéralisme va de pair avec un mode de vie. C'est-à-dire que la société mexicaine à l'époque n'avait pas une forme de vie et d'organisation politique que pourrait garantir le respect des institutions qui était en train de se donner¹²⁶. Pour donner un exemple, il fallait comprendre d'abord la portée de la souveraineté.

Le problème de la souveraineté ne fera que diviser le territoire car un modèle dans lequel les États pourraient posséder leur souveraineté, ne faisait pas partie de la culture

¹²⁴ Mariano Otero, reprend l'interprétation du fédéraliste pour dire que le fédéralisme proposé par Hamilton avait déjà conçu le problème de l'explicite des compétences gouvernementales, des droits et d'attributions du gouvernement fédéral. Il conçoit un système où l'interprétation des normes sera importante pour éclairer la distribution des compétences. Cf. PENA MEDINA Luis, *Invencion del sistema politico mexicano, Forma de gobierno y gobernabilidad en Mexico en el siglo XIX*, Op.cit., pp. 107-109.

¹²⁵ REYES HEROLES Jesus, *El liberalismo mexicano*, T.III, *La integracion de las ideas*, Edit. Fondo de Cultura Economica, Mexico, pp. 353-354.

¹²⁶ *Ibid.* p. 354.

locale où chaque entité politique pouvait être indépendante. Dans son interprétation de la souveraineté Mariano Otero¹²⁷ critique l'article 48¹²⁸ du projet constitutionnel en marche, parce qu'il a été la source de ce qui provoquera de très grands conflits dans l'avenir du fédéralisme par la formule juridique ; *les compétences non contenues dans la Constitution fédérale seront réservés aux États.*

b) Le problème de l'invasion de la souveraineté locale : l'imprécision des compétences financières

Le projet de la nouvelle constitution a mis l'accent sur le problème des relations entre la fédération et les États afin d'éviter des conflits de compétences. L'une des questions que la nouvelle constitution viendra renforcer est celle de l'autonomie du niveau local et de la souveraineté que ce niveau est supposé posséder, dans une relation de légitimité vis-à-vis de la fédération¹²⁹.

De façon plus claire, l'une des sources de conflits d'après REYES HEROLES se trouve dans les articles 38, alinéa IV ; article 137, alinéa II et III de la constitution de 1824, relatifs aux limites de la souveraineté. On cite (traduction) « *Il y a un combat dans notre système concernant le pouvoir souverain de la fédération et la souveraineté des États : ouvrir une lutte pour déclarer l'annulation des lois ou actes de l'un des pouvoirs qui dans sa sphère possède les attributs de l'indépendance... confondre ainsi les attributs des pouvoirs fédéraux avec ceux des États, en faisant de ceux-ci quelques fois les agents de la fédération, et d'autres fois en faisant de la fédération l'agent des États. La loi d'un État, lorsqu'elle attaquait la constitution ou les lois générales, était déclarée invalide ou inconstitutionnelle par le congrès. En tout cas il s'agissait d'une déclaration de guerre d'une puissance contre une autre qui aurait des conséquences néfastes* »¹³⁰.

La principale discussion avait pour but de délimiter et de réfléchir aux limites de la souveraineté entre deux niveaux : premièrement, celui du gouvernement des États et

¹²⁷ AREVALO HERNANDEZ A., *El pensamiento progresista de la Constitución de 1917, Herencia de don Venustiano Carranza*, en *Contribuciones Sociales*, julio, 2009.

¹²⁸ Plus tard cet article sera l'article 117 de la Constitution fédérale en vigueur, relatif aux limites de la sphère locale, par rapport aux domaines interdits comme la célébration de traités internationaux, l'imposition sur le commerce ou l'acquisition du crédit international.

¹²⁹ MARQUET GUERRERO Porfirio, *La estructura constitucional del estado mexicano*, UNAM, Mexico, 1975. Du point de vue constitutionnel cet auteur considère que le Mexique a fini pour faire disparaître pour toujours le centralisme avec l'adoption de la constitution de 1857. Plus tard, pendant le gouvernement de Diaz, la souveraineté locale reconnue par la constitution fédérale sera contournée par des moyens politiques afin d'imposer les gouvernants.

¹³⁰ REYES HEROLES Jesus, *El liberalismo mexicano*, Op.cit, p. 391.

deuxièmement celui du gouvernement fédéral. Vu que le système municipal ne prenait pas assez d'importance à ce moment-là, il s'inclura dans ce phénomène de controverses après, lors des réformes constitutionnelles (1999) qui reconnaitront son rôle dans la réorganisation politique du niveau local.

Nous pouvons voir que les conflits qui sont apparus sont le résultat d'une hiérarchisation fonctionnelle parce que les gouverneurs des états agissaient comme des fonctionnaires au service de la fédération. Il faut rappeler que l'une des conditions imposées par la constitution fédérale était l'observation des dispositions fédérales par le niveau local, ce qui donnait un caractère de primauté à la fédération malgré la possibilité de désaccord.

Le rôle que va jouer l'interprétation des dispositions constitutionnelles par la Cour Suprême de Justice depuis cette époque¹³¹ sera très révélateur pour le fédéralisme contemporain de la définition et la cohabitation des deux souverainetés, la fédérale et la locale. Dans une première approche de ce phénomène de l'invasion des compétences d'un niveau sur un autre, nous pouvons donner un exemple qui se trouvait dans l'article 97 Constitutionnel (1857) pour justifier l'intervention du pouvoir Judiciaire dans la solution des controverses, suivi par l'article 101 Constitutionnel (1857) alinéa II. Là le législateur, sachant que l'interaction des sphères gouvernementales était source de conflits, parce que les domaines étaient si larges que l'organisation fédérale ne pouvait pas tout prévoir à ce moment-là, a décidé d'adopter la formule suivante : Article 101 « *Les tribunaux de la fédération vont donner de solutions à toute controverse produite lorsque l'application des lois fédérales affecte la souveraineté des États* »¹³².

La prévision de la solution de controverses constitutionnelles révèle également l'instabilité et l'imperfection juridique du système qui ne se battait plus pour une indépendance de la Colonie Espagnole mais pour réinstaller et perfectionner le système fédéral. Il s'agissait d'un désir de donner une stabilité Constitutionnelle et de comprendre le rôle de chaque acteur, et la façon dont les relations allaient se déployer par une nouvelle constitution.

¹³¹ *Ibid.* p. 394. Selon REYES HEROLES, d'après le fameux texte de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, se développa une théorisation sur cette pratique propre au système fédéral ; lors de l'existence de plusieurs souverainetés, il faut une autorité capable de trancher sur la portée du contenu des compétences.

¹³² BARRAGAN BARRAGAN José, *Ignacio L. Vallarta y el Federalismo*, in *Revista Jurídica Jalisciense*, Año, 3, Num. 7, Septiembre-Diciembre, MCMXCIII, pp. 82-83. L'article 101 constitutionnel est relatif à la Constitution fédérale de 1857.

Malgré le problème posé par la reconnaissance des limites entre la souveraineté des deux sphères de gouvernement, le modèle fédéral aura cette fois des arguments plus valables sur son développement institutionnel. Parallèlement à d'autres travaux comme *De la démocratie en Amérique* de Tocqueville, le modèle américain va apporter des arguments relatifs à l'importance de clarifier les compétences des acteurs fédéraux et locaux dans le système fédéral. L'influence idéologique du fédéralisme des États Unis – parfois critiqué et considéré comme l'exemple imité par le Mexique, lors de l'adoption de sa première constitution fédérale de 1824, sera cette fois ci importante car la clarté des compétences constitutionnelles des échelons gouvernementaux va se situer au centre du débat.

A plusieurs reprises nous avons dit que l'une des principales causes qui rend difficile la compréhension du fédéralisme mexicain est la concentration du pouvoir que l'Exécutif a exercé lors de l'utilisation de ses compétences ; cela peut donner l'impression qu'il agit librement sans protestation ou opposition des acteurs locaux, ou bien des autres pouvoirs comme le législatif et le judiciaire. Pour comprendre un peu plus clairement ce comportement il y a eu depuis 1857 une forte pratique de centralisation de pouvoir de la part de l'exécutif qui va se prolonger au cours des gouvernements de Juárez, Lerdo de Tejada et Porfirio Diaz¹³³.

Le triomphe définitif du fédéralisme mexicain va se confirmer à partir de l'adoption de cette constitution, qui sera le résultat de longues disputes politiques, accompagnées d'une instabilité armée qui va marquer le Mexique jusqu'à la formulation de la dernière constitution de 1917.

En effet l'un des problèmes de l'évolution Constitutionnelle mexicaine est le manque de précision en matière fiscale par rapport au partage des compétences. Cette constitution de 1857 ne va donner aucune précision dans le domaine financier. Le législateur vraisemblablement était plus occupé à définir les éléments composants la fédération, et l'aspect budgétaire a ainsi été laissé de coté.

¹³³ JIMENEZ ORTIZ Cesar, *Proceso Evolutivo Constitucional*, Op.cit, p.152. Chaque Président a réalisé des réformes que nous citons en continu, afin d'adapter le système politique à son gouvernement : « 1861, Suppression des *alcabalas*, réinstallés en 1862 (Juarez) ; 1863 création de l'État de Campeche (Juarez) ; 1868 création de l'État de Coahuila (Juarez) ; 1869 création de l'État d'Hidalgo et Morelos (Juarez) ; 1873, incorporation des Lois de Réforme (Lerdo de Tejada) ; 1874, modifications du Pouvoir Législatif, réinstallation du Sénat. Sur le Pouvoir Législatif Bicaméral et encadrement des activités des deux chambres (Lerdo de Tejada) ; 1878, suppression de la réélection de l'Exécutif (Porfirio Diaz) ; 1883, restriction de la liberté d'expression (Diaz) ; 1883, augmentation des compétences du Congrès fédéral en matière de mines et de commerce, limitant celles des États ».

Malgré cette imprécision concernant le domaine financier, on note que le législatif (au niveau fédéral) garde un droit d'initiative sur la création de lois, dans l'article 68 : « *la seconde période de sessions sera consacrée à l'examen et au vote du budget de l'année fiscale suivante ; pour décréter les contributions par le financier et pour revoir la comptabilité publique de l'année précédente, présentée par l'Exécutif* »¹³⁴.

L'autre disposition immédiate est contenue dans l'article 69, par laquelle l'Exécutif présente au Congrès le projet du budget. Par rapport à ce budget, le Pouvoir Législatif aura selon l'article 72, alinéa VII, la compétence d'approuver les dépenses et d'imposer les contributions nécessaires pour le financer.

Cette Constitution ne contient pas plus de précision dans le domaine financier. Malgré l'instabilité politique et armée que le Mexique a traversé depuis son indépendance, les pouvoirs fédéraux ont pu gérer le pays. De même, nous ne trouvons aucun article concernant la direction économique de l'Exécutif, qui dans l'époque contemporaine deviendra un facteur essentiel du nouveau management de l'État, accompagné de la politique fiscale.

Ceci nous donne une idée de l'importance que la législation secondaire va jouer dans les relations intergouvernementales en matière financière. Défaut ou avantage, l'imprécision constitutionnelle va reléguer à la législation secondaire un rôle crucial dans le partage de ressources financières, ce qui relève de la deuxième partie de cette thèse intitulée *Les terrains du conflit*.

2°) L'adoption de la Constitution fédérale de 1917

L'adoption de la dernière Constitution fédérale¹³⁵ sera le résultat d'un long processus d'instabilité politique et militaire¹³⁶. Ce processus d'instabilité va marquer une pratique politique de centralisation du pouvoir (Présidentialisme). Nous n'allons pas rentrer dans les détails du mouvement armé car ceci nous éloignerait de notre sujet principal où l'idée est d'exposer brièvement les moments qui ont marqué l'évolution institutionnelle du fédéralisme afin d'élucider un processus de superposition du niveau fédéral sur le niveau local et de l'annulation de l'autonomie locale qui en résulte.

¹³⁴ Par rapport au contenu de la Constitution de 1857, on rappelle que la traduction est entièrement personnelle, sous la responsabilité du titulaire de cette recherche.

¹³⁵ Constitution Fédérale Publiée le 5 février 1917.

¹³⁶ MATUTE GONZALEZ, *El reparto de facultades en el federalismo mexicano*, Op.cit, p. 12.

Il nous faudra parler du contexte préalable à l'adoption de la Constitution de 1917, et de ce qui a motivé sa promulgation. Pour cela signalons que Porfirio Diaz qui avait lutté pour l'instauration du fédéralisme, deviendra un dictateur qui dans la pratique, a imposé un système dirigé par l'Exécutif¹³⁷ de façon absolue. Des chercheurs attribuent à son gouvernement un régime centraliste¹³⁸, sauf que ce président n'a pas abrogé la Constitution de 1857 pour installer un régime purement central. Tout ce qu'il a fait était de modifier la Constitution dans son intérêt pour concentrer tout le pouvoir public dans la figure présidentielle. De plus, il faisait de la politique un outil au bénéfice du pouvoir Exécutif que d'autres présidents modifieront plus tard à leur façon pour exercer un pouvoir unique.

Pour CUMBERLANT Charles, « *le Mexique de Diaz est entré dans une étape d'expérimentation que le pays n'a pas pu arrêter ; parce que le Mexique du début du siècle vivait selon les principes du XIXème siècle ... la tendance qui dominait la vie mexicaine préservait un système social anachronique qui gardait dans sa philosophie, des caractéristiques féodales* »¹³⁹.

La Constitution de 1917 est le résultat d'une opposition à ce système qui a duré 30 ans. Le Général Diaz avait utilisé la réélection comme un instrument pour légitimer son statut de Président. Il a montré une façon de faire de la politique à travers l'exercice d'un pouvoir omniprésent en occupant tous les espaces politiques¹⁴⁰. Tel que nous verrons dans *le sujet des partis politiques*, la dictature ne dépendra plus d'un seul président mais d'un parti politique et de sa façon de mener la vie publique, par la concentration également des postes gouvernementaux dans les trois niveaux de gouvernement¹⁴¹.

Cette Constitution fédérale de 1917 sera la dernière, c'est elle qui est actuellement en vigueur ; depuis son adoption elle a été réformée plusieurs fois afin de l'adapter à différents contextes, résultat des situations économiques, politiques ou sociales. Il existe alors des changements constitutionnels (a), mais des problèmes vont persister dans la distribution des compétences intergouvernementales (b).

¹³⁷ La période de son gouvernement sera nommée Porfiriato, comprise entre 1876 et 1911.

¹³⁸ ARMENTA LOPEZ Leonel Alejandro. *La forma federal de Estado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Mexico, 2005, p. 102.

¹³⁹ CUMBERLAND Charles, *La Revolucion Mexicana. Los anos constitucionalistas*, Traducción par Hector Aguilar Camin Edit. Fondo de Cultura Economica, Mexico, 1975, p. 15.

¹⁴⁰ PORTILLO Valdés, *Entre la monarquía y la nación : cortes y constitucion en el espacio imperial espanol*, Op.cit., p. 302. Pendant le régime de Porfirio Diaz, la centralisation du pouvoir politique n'a pas été le seul but, s'y est ajouté une neutralisation de l'Ayuntamiento, qui est le gouvernement de la municipalité, afin d'imposer librement et facilement les pratiques gouvernementales.

¹⁴¹ Nous parlons du régime durant l'époque du Parti Revolutionnaire Institucional (PRI).

a) Les changements de la nouvelle Constitution

La nouvelle constitution politique était à nouveau le point culminant d'une étape de guerre, *la Révolution mexicaine*¹⁴². Le nouveau système juridique est alors le résultat d'une période d'instabilité socio-politique qui est venu encore une fois à constituer le moyen de réformer la constitution. Ce processus de révolution est un signe de progrès et d'abandon à un système qui s'opposait au développement national par des pratiques gouvernementales abusives¹⁴³.

Les conditions sévères infligées par le gouvernement de Diaz à la population provoquèrent une mobilisation sur tout le territoire ; des conditions sociales extrêmes ont motivé la formulation d'une Constitution à caractère social, plus tard considérée comme avancée pour son époque.¹⁴⁴

Il semble que la société mexicaine ait trouvé un refuge dans la Constitution Fédérale de 1917, comme s'il s'agissait d'une confirmation de la volonté générale et d'un besoin de renforcement de liens entre le gouvernement, la société et les États de la fédération, auquel seul le modèle fédéral pouvait veiller. Cette volonté générale fut satisfaite par l'adoption de la constitution politique, car la protection des droits, parfois violés ou non reconnus, fut assumée au niveau constitutionnel. Dans le domaine politique le très connu « *droit de vote et non réélection* » venait instituer un renversement contre la concentration du pouvoir politique illimité du président Diaz.

¹⁴² GARFIAS M. Luis, *La revolucion mexicana*, Edit. Panorama, México, 1991, pp. 94-102. La révolution a apporté une révolution nommée aussi constitutionnaliste, par laquelle Venustiano Carranza méconnaît le gouvernement de Huerta du 19 février 1913 afin de construire un nouveau fédéralisme en convoquant un nouveau Congrès fédéral et formuler la nouvelle constitution de 1917.

¹⁴³ CUMBERLAND Charles, *Madero y la Revolucion mexicana*, Edit. Siglo XXI, 1999, pp. 17-19. Il faut par exemple regarder que l'économie du pays était contrôlée par un group réduit de personnes. Les inégalités sociales étaient plus marquées par un gouvernement fédéral qui avait tendance à bénéficier les groupes de pouvoir et pas la société dans son ensemble.

¹⁴⁴ SANCHEZ VIAMONTE Carlos, *Bases esenciales del constitucionalismo latinoamericano*, Edit. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1959, pp. 16-17. Traduction personnelle : « La Constitution mexicaine est la première Constitution qui attribue à l'État la propriété du sous-sol et des minéraux utiles, parfois indispensables pour satisfaire des aspects vitaux de l'économie ; aussi elle va constitutionaliser les principes juridiques nécessaires pour assurer l'indépendance économique des individus qui ne possèdent les moyens suffisants pour garantir leur subsistance. La Constitution du Mexique a une avance de deux ans par rapport à celle de Weimar, qui a initié en Europe la reconnaissance de la fonction sociale, conditionnée par l'exercice du droit de la propriété privée. De plus, elle contient beaucoup des dispositions dignes d'être exposées comme doctrine et précédent les Constitutions Européennes... »

Cette constitution a eu une influence libérale car il y avait un catalogue des droits que les constitutions précédentes ne contenaient pas, tels que la protection des droits de l'homme et de ceux portant sur la dignité de la personne.

Dans cette partie de notre recherche nous faisons référence à des aspects qui nous aideront à expliquer pourquoi l'intervention et le contrôle du gouvernement fédéral ont primé sur le niveau local. La gestion du budget ou des programmes gouvernementaux seront impactés par des logiques fédérales qui obéiront à des objectifs constitutionnels (par exemple : éducation, santé, sécurité, etc.), en déplaçant la gestion du gouvernement local vers un rôle secondaire.

Dans la mise en place de cette constitution nous trouvons l'article 40 qui évoque la souveraineté nationale et la forme du gouvernement ; pour ARMENTA LOPEZ, les États fédérés ont été affaiblis par la présence d'un pouvoir central, et par le faible caractère du Pouvoir Législatif devant l'Exécutif.¹⁴⁵

A partir de cette époque l'opposition des États fédérés par rapport au gouvernement fédéral tend à disparaître, ces derniers ne cherchant plus à affirmer leur indépendance ; leurs compétences vont pratiquement se réduire au seul caractère administratif. Comme si l'inscription constitutionnelle d'une fédération conformée par des États souverains suffisait pour les rendre effectivement indépendants du centre et pour atténuer l'esprit de confrontation interne et éviter un potentiel conflit¹⁴⁶. A cette époque, le Mexique et sa classe politique avaient déjà l'expérience des plusieurs constitutions qui simplifiaient l'organisation pyramidale institutionnelle des échelons gouvernementaux.

b) Le problème de la distribution des compétences constitutionnelles

Comme nous venons de le mentionner, l'organisation de l'État mexicain a continué sous la nouvelle Constitution Politique à faire référence aux États souverains. Ceci, adopté comme un principe, va finalement devenir le point de départ d'une série de conflits. La distribution des compétences entre la fédération et les États fédérés dépendra,

¹⁴⁵ ARMENTA LOPEZ Alejandro Leonel, *La forma fédéral de Estado*, Op.cit, p 104.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 104. Pour cet auteur, le fait de traiter davantage de l'interaction administrative entre les niveaux fédéral et local dans cette constitution de 1917, particulièrement pour des compétences fédérales, lui font supposer que le Mexique devenait dans la pratique un État de type unitaire et non un État proprement fédéral.

entre autres facteurs, de la répartition des moyens financiers que nous allons aborder dans notre recherche.

L'une des propositions d'addition constitutionnelle à l'article 123 consistait à préciser les compétences réservées aux États. Cette précision de l'article 123 devait souligner que les compétences des États étaient également celles du peuple¹⁴⁷. Cela imprimait un caractère plus démocratique dans l'exercice d'une compétence dans un sens horizontal, où tous les États fédérés étaient égaux mais libres. En même temps on note une certaine dévolution du pouvoir au peuple afin qu'il décide de ce qui lui convenait le mieux dans son organisation interne. Malgré le contenu des dispositions de cette nature, la réalité s'en éloigne dans la mesure où la pratique politique va s'interposer ou instrumentaliser ces besoins sociaux. Pour parler de cette instrumentalisation et de l'insuffisance des compétences exclusives il faudra présenter notre exposé sous deux angles : d'une part, celui de la pratique politique et économique contenue dans le chapitre de *l'exercice du pouvoir*, et d'autre part, celui des *facteurs d'instabilité du fédéralisme*.

Nous pouvons dire, pour revenir au problème de la distribution des compétences, que cette problématique ne poussait pas davantage la discussion pour élaborer un texte constitutionnel plus précis¹⁴⁸. Ce fut comme si, dans la rédaction de ce texte, le problème de la souveraineté devait se généraliser. C'est pourquoi les législateurs ont tenté de trouver une issue ; l'interprétation générale des dispositions constitutionnelles. Voilà également l'une des sources des conflits, car l'instrumentalisation de cette ambiguïté juridique va provoquer une recherche constante du niveau fédéral de s'attribuer le plus de compétences possibles. On constatera aussi une intervention du fédéral dans l'administration publique où les autorités locales étaient contrôlées lors de l'exécution de programmes gouvernementaux. Ce contrôle s'effectuait sur les dépenses.

¹⁴⁷ Congreso de la Union, Camara de Diputados, Legislatura, *Los derechos del pueblo mexicano*. Mexico a traves de sus Constituciones, 2^o Edit. Porrúa, Mexico, 1978, pp. 800- 810. Cette proposition a été faite par le député Fajardo qui a déclaré : « le peuple mexicain n'a pas laissé complètement sa souveraineté aux pouvoirs fédéraux ou des États, mais il conserve certains droits, auxquels il n'a pas renoncé et ne pourra renoncer ; des droits qui pourraient être consignés dans la Constitution ; par conséquent il faut comprendre que ceux là resteront pour le peuple, afin que celui-ci les utilise librement quand il le voudra... De plus, un autre argument est que la Constitution étant écrite, elle est une Constitution des pouvoirs explicites ; ce pourquoi les pouvoirs non attribués, non écrits dans la Constitution au bénéfice des pouvoirs fédéraux ou des États, doivent être interprétés comme étant en la possession du peuple. Ce pourquoi dans aucun cas on ne peut dire que toute la souveraineté du peuple a été déléguée aux pouvoirs fédéraux, car il existe des droits auxquels il n'a pas renoncé » (traduction libre)

¹⁴⁸ SERNA DE LA GARZA Jose M. *Federalismo y sistemas de distribucion de competencias legislativas*, Estado de derecho y transicion juridica, UNAM, Mexico, 2002, pp. 424-327.

Pour des spécialistes comme le professeur CARPIZO, l'interprétation de la souveraineté locale ne doit pas constituer un problème à la lumière de l'article 40 Constitutionnelle : « *le peuple exerce sa souveraineté à travers les pouvoirs de l'Union, et dans le cadre du régime interne des États, selon les termes établis par la propre constitution fédérale...* ». Il ne doit pas y avoir de problème pour différencier les limites d'action des deux niveaux, car les États fédérés sont autonomes et non souverains, le niveau d'importance de la Constitution fédérale est tel que dans l'organisation de l'État mexicain, les différents États fédérés y sont subordonnés¹⁴⁹.

Un autre argument permettant de comprendre l'accumulation des compétences fédérales et indirectement de contrôle politique, sera la décentralisation politique mise en place à partir de l'article 41 de cette constitution. Du point de vue de l'administration publique, le pouvoir Exécutif est en meilleure position pour mener à terme les réformes nécessaires pour le pays, ce qui lui permettra d'être mieux acceptée par la population. Par une décentralisation politico-administrative, les gouvernements locaux agissent localement bien qu'ils obéissent aux lois de l'administration fédérale.

La problématique de l'intervention du gouvernement fédéral dans les affaires locales met alors en évidence une incapacité du local à réagir ou à empêcher cette intromission ; la constitution de 1917 promulguée avec des caractéristiques plus sociales comme nous l'avons mentionné précédemment, ne viendra pas approfondir le sujet de la répartition des compétences¹⁵⁰. La fédération a gardé une compétence cruciale, *la disparition des pouvoirs locaux*, établie dans l'article 76 alinéa VI de la Constitution ; cette compétence a provoqué une réglementation plus stricte pour protéger les garanties des gouvernements locaux¹⁵¹. Cela signifie que cette compétence permet aux pouvoirs fédéraux (exécutif et législatif) d'annuler l'existence des pouvoirs locaux, ce qui s'oppose radicalement à la conception du fédéralisme où des entités territoriales individuelles ont donné vie au niveau fédéral.

¹⁴⁹ CARPIZO Jorge, *El sistema constitucional mexicano*, In GARCIA Belaude, *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Edit. Dykinson, Madrid, 1992.

¹⁵⁰ SERNA DE LA GARZA Jose M. *Federalismo y sistemas de distribucion de competencias legislativas*, Op.cit., pp. 311-324.

¹⁵¹ GONZALEZ OROPEZA Manuel, *Sistema Federal Mexicano*. Edit. Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, México, pp. 5-62. L'intervention du gouvernement fédéral a pour unique but d'anéantir le pouvoir local selon ce chercheur reconnu. Cela est rendu possible à travers la capacité d'annulation des pouvoirs des États fédérés, lorsque des conflits internes risquent de provoquer de problèmes dans l'harmonie de la fédération. Ce texte a été réformé et actuellement le Senat peut donner de solutions sur des questions politiques et lorsque les problèmes internes d'une région ont provoqué la suspension de l'ordre constitutionnel par voie armée.

Nous avons décidé d'orienter un peu plus notre recherche sur le terrain financier où il y a clairement un élargissement de la compétence fédérale, reconduite dans cette Constitution de 1917 et où l'intervention de l'exécutif est visible dans les affaires des États fédérés.

A partir de la Constitution de 1857 et plus particulièrement à partir de celle de 1917, le pays va connaître une accélération de sa dynamique économique. Ce phénomène va provoquer un élargissement des compétences du pouvoir exécutif ; celui-ci va chercher à s'imposer autrement que par l'intégration et la protection de la souveraineté nationale ; il s'agirait idéalement, de chercher une homogénéisation et un développement intégral du territoire.

Nous allons voir que le gouvernement a utilisé son droit d'exclusivité établi selon les articles 73 et 117 Constitutionnels (que nous allons développer dans le chapitre II relatif aux compétences du *Pouvoir Exécutif et Législatif*) pour s'appropriier indirectement les principales sources financières. En effet l'inexistence d'un système fiscal harmonisé depuis l'adoption de la première constitution jusqu'à la Coordination Fiscale (1980), permettait du point de vue juridique, une concurrence des bases imposables, alors que l'Exécutif¹⁵² avait besoin de ressources financières pour fonctionner, il agit sur l'accord du Législatif afin d'utiliser les domaines exclusifs et tirer le plus de ressources financières.

Section 2 : L'exercice du pouvoir

L'organisation instable du fédéralisme financier est due parmi d'autres facteurs (notamment historiques et économiques) à l'exercice du pouvoir politique (§1). L'instrumentalisation des centres de pouvoir (Judiciaire et Législatif) est utile pour légitimer l'action du gouvernement fédéral. Cependant, sur le terrain politique il y a tout un système de bénéfices et de négociations au service de groupes de pouvoir. L'espoir de construire un système fédéral plus juste par la réforme de l'État (§2), sera un projet que

¹⁵² Entre 1917 et 1988 il y aura une augmentation dans le nombre des Ministères créés par l'exécutif, ce qui n'est pas mis en cause, mais ceci démontre que l'exécutif avait acquis tellement de domaines de compétences puisqu'il fallait se diversifier pour tout administrer et trouver des recettes. Particulièrement en utilisant les compétences exclusives, exercées en binôme avec le pouvoir législatif.

l'alternance politique va viser lors de l'entrée dans une étape de démocratisation plus confirmée au Mexique¹⁵³.

§1- Le pouvoir politique : un instrument de contrôle financier

Dans l'histoire du fédéralisme mexicain, l'exercice du pouvoir politique a dénaturisé par la désignation des gouvernants la consolidation d'un véritable système démocratique. Le gouvernement avait un contrôle politique sur tout le territoire, ce qui a rendu le fédéralisme inopérable, et ce du fait de la sélection non pas du plus compétent, mais de celui qui répondait le mieux aux intérêts personnels du groupe politique. Cela est opposé à la tradition démocratique où, en principe, ceux qui dirigent sont ceux qui représentent le mieux les intérêts de la société, dans une logique méritocratique. Dans cette optique, le fédéralisme financier aura une autre dimension, de faveurs, d'échanges à travers lesquels les recettes seront concentrées au niveau fédéral, et la gestion budgétaire sera instrumentalisée, devenant un outil politique.

Le rôle que jouent les pouvoirs judiciaire et législatif est fondamental dans l'optique d'un équilibre du pouvoir à partir de la division traditionnelle inspirée de Montesquieu et récupérée dans la construction idéologique du fédéralisme. Cependant, pour éviter un contrepoids exercé par ces deux pouvoirs (selon la séparation des pouvoirs), il aurait fallu les aligner dans une même direction pour permettre l'accroissement des compétences de la part de l'exécutif.

La désignation des ministres de la Cour Suprême, dans le cas du pouvoir Judiciaire, sur proposition de l'exécutif et sa validation par la chambre des députés de cette désignation, est plus qu'évocatrice d'une telle instrumentalisation politique par l'exécutif. En ce qui concerne la Chambre des députés, sa composition sera instrumentalisée pour permettre aux politiciens de continuer leur course politique et combler leurs aspirations¹⁵⁴.

La mise en place de ce système de bénéfices politiques a permis l'adoption de réformes engagées par l'exécutif (le présidentielisme A), imposant un renoncement aux compétences fiscales locales. Ce qui aura un impact décisif dans le fédéralisme financier

¹⁵³ MARTINEZ MARTINEZ Pedro, *Federalismo y gobierno local, Gestion y estrategia, Departamento de administracion*, in Revue électronique de l'UAM, disponible sur internet : www.azc.uam.mx. En effet, avec le système présidentiel le pouvoir Exécutif a acquis plus d'importance et s'est imposé au Législatif et Judiciaire, c'est une pratique centraliste qui a diminué le pouvoir des États fédérés »

¹⁵⁴ LUJAMBIO Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio politico*, Instituto de Investigaciones Juridicas de la UNAM, 1995, pp. 159-170.

mexicain jusqu'à l'entrée en scène d'un pluralisme politique (B) considérablement nouveau et confirmé à partir de 2000.

La montée des partis politiques d'opposition a suscité l'espoir de nouvelles pratiques budgétaires, donnant l'impression d'être un système plus participatif, visible par une renégociation obligatoire du budget et une augmentation des transferts vers les régions. Là, la question sera de savoir si le fédéralisme financier évolue vers un système moins centralisé ou s'il est encore le produit de l'accumulation du pouvoir fédéral et d'une pratique centralisée des moyens financiers.

A- Le présidentialisme

L'un des sujets incontournables dans le développement du fédéralisme financier au Mexique est sans doute le Présidentialisme, ce dernier va imposer une façon de faire la politique¹⁵⁵. Cette pratique permettra d'instrumentaliser la gestion du budget comme moyen de contrôle politique pour concentrer davantage les compétences du président. Dans le XXème siècle, l'arsenal juridique crée ainsi une conception du management budgétaire face aux crises économiques¹⁵⁶. Cela va accélérer la création des fonds de transferts au lieu de reconsidérer de nouvelles compétences financières au bénéfice des acteurs locaux. Ce système de transferts sera influencé par la pratique politique du Président et des partis qui sont à la recherche de plus de ressources financières.

Il faut souligner qu'un système comme celui-ci s'est construit depuis l'adoption du modèle fédéral en 1824, avec l'intention de réussir dans la consolidation d'un pouvoir fédéral capable de représenter l'union des régions au niveau national, vis-à-vis de ses ennemis, car l'occupation du territoire à l'époque, était possible¹⁵⁷. Ce renforcement des compétences du gouvernement fédéral, du côté du Congrès fédéral et du Pouvoir Exécutif, avait pour seul objectif l'union et la coopération entre les régions pour donner une identité au nouvel État mexicain. Un autre facteur ayant affecté le renforcement du gouvernement

¹⁵⁵ VALADES Diego, *Problemas y Perspectivas del sistema presidencial mexicano*, in ALCANTARA SAEZ Manuel, *México el nuevo escenario político ante el bicentenario*, Ediciones Universidad de Salamanca, España, 2009, pp. 67-84.

¹⁵⁶ Les crises économiques ont influencé la création de lois pour permettre au gouvernement fédéral de mieux gérer le pays. La Loi du Budget, Comptabilité et de Dépenses fédérale publiée dans le JO de la fédération le 31 décembre 1976 (abrogée) est un exemple. Cette loi va évoluer pour devenir la Nouvelle Loi de Responsabilité Financière fédérale en 2006. Un autre exemple est la Loi Générale de la Dette Publique, publiée dans le JO de la fédération le 31 décembre 1976. Nous pouvons mentionner également la consolidation du système de coordination fiscale par la Loi de Coordination fiscale du 27 décembre 1978.

¹⁵⁷ Nous parlons de l'intervention française qui aurait eu lieu en 1862, lors du refus du gouvernement mexicain (sous la Présidence du Benito Juarez) à payer la dette internationale.

et du présidentielisme est l'aspect religieux. Nous n'allons pas le développer dans notre recherche bien qu'il soit mentionné par l'un des chercheurs mexicains les plus reconnus, Diego Valadés¹⁵⁸.

Les éléments distinctifs qui ont caractérisé le modèle du présidentielisme en Amérique Latine, sont pour ce chercheur: une tradition indigène (élevée en Bolivie, plus au moins diminuée au Pérou et au Mexique, métissée en Équateur et réduite du côté sud du continent) ; d'une infirmation du pouvoir national (fort au Mexique) ; des tendances fédéralistes et centralistes (un fédéralisme plus nominatif que réel, surtout en Argentine, un unitarisme faible en Bolivie) ; un pouvoir de l'église (très fort en Argentine, modéré au Brésil et figuratif au Mexique et en Colombie) ; des systèmes électoraux (d'une application généralisée du système proportionnel) ; une responsabilité politique de l'exécutif (lettre morte dans les textes constitutionnels : cette responsabilité du politique a provoqué des coups d'État en Argentine, en Bolivie et en Équateur) ; des pressions externes (par des institutions comme le FMI, la Banque Mondiale ou directement par les États-Unis) ; l'instabilité institutionnelle (à l'exception de Costa Rica) ; finalement un manque de culture politique.¹⁵⁹

Tous ces aspects sont apparus sur le continent Latino-américain en renforçant le système présidentiel. Ces aspects ont influencé leurs structures politique, culturelle, et même juridique. Des réformes *ad-hoc* qui devaient en principe assurer la stabilité et également le progrès ont confirmé une tendance centralisatrice de compétences gouvernementales. Ce sont, d'un côté, les débordements dans l'excès de l'exercice du pouvoir et, de l'autre, le manque d'innovation des ressources financières, qui vont enchaîner une pratique centralisatrice des finances publiques et même une crise de

¹⁵⁸ En effet l'instrumentalisation du facteur religieux et son association avec le pouvoir exercé par le gouvernement justifie son intervention et son action. La prise de décisions est légitimée par le besoin d'une société qui, à l'instar de la société mexicaine, est très attachée à la religion et dont les divergences territoriales est aussi évidente. Ce chercheur va nous apporter d'autres aspects qui sont intervenus dans le renforcement du pouvoir présidentiel comme un système qui ne trouvera pas trop d'opposition par une série de pratiques contenues dans notre thèse. Cf. VALADEZ Diego, *The Mexican Presidential System, Present and Perspectives*. In Boletín Mexicano de Derecho Comparado, no 130, enero-abril, Mexico, pp. 284-307

¹⁵⁹ QUIROGA LAVIE Humberto, "El Presidencialismo en Latinoamérica, siguiendo la doctrina de Diego Valadés", in *El control del Poder. Homenaje a Diego Valadés*, T. I, UNAM, 2011. pp. 41-46. Nous devons aussi souligner que le phénomène du présidentielisme dans le cas de la région latinoaméricaine est complexe car il répond à une double nécessité; accorder le pouvoir nécessaire à l'exécutif pour qu'il puisse mener ses actions, et la nécessité de limiter un tel pouvoir. Voir également, NORIEGA ALCALA Humberto, *Consideraciones sobre los tipos de gobierno Presidencialista y Semipresidencial en la Reforma Constitucional*, in Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Sexagésimo aniversario, 2008, pp. 712-715.

légitimé du pouvoir public dans la deuxième étape du fédéralisme mexicain, d'après la dernière constitution de 1917.

Pour des spécialistes en sciences sociales, le manque de légitimité politique de l'État, est un facteur qui va s'ajouter à d'autres problèmes, par exemple, à celui de la pauvreté. Bien que cela ne soit pas le seul aspect déterminant la pauvreté¹⁶⁰, il a néanmoins contribué à la mise en place de politiques publiques ou de programmes gouvernementaux, mal menés dans le cas du Mexique¹⁶¹. La relation de cette problématique avec l'action publique va légitimer l'intervention du gouvernement fédéral. C'est pourquoi le sujet du Présidentialisme constitue, dans notre domaine, une raison supplémentaire qui nous permettra de confirmer une pratique conflictuelle du fédéralisme financier .

Il en résulte le fait de savoir comment le Président, titulaire du pouvoir Exécutif, a réussi à accumuler un tel pouvoir, aspect très intéressant dans le cadre de notre étude. Un pouvoir qui, paradoxalement, a été en principe autorisé par des dispositions juridiques, y compris au niveau constitutionnel¹⁶².

Pour cela, nous devons revenir un peu en arrière dans l'histoire, aux origines du fédéralisme à partir de la constitution de 1824 que nous avons présentée dans la première section. Nous devons rappeler que nous avons séparé les sujets afin d'expliquer clairement le rôle et l'évolution des institutions dans le temps. C'est-à-dire que nous serons obligés de convoquer le passé plusieurs fois dans les prochains sujets.

En ce qui concerne la constitution de 1824, elle avait institué dans son article 74 que : « *le pouvoir Exécutif se déposerait dans un seul individu nommé Président des États Unis Mexicains* », cette modalité sera conservée jusqu'à nos jours. Néanmoins, il y a eu au cours de l'histoire plusieurs façons de concevoir la fonction du Président. Par exemple dans le cas de la Constitution d'Apatzingan¹⁶³, la figure Présidentielle est absolument

¹⁶⁰ En effet la pauvreté est un problème lié au phénomène économique où les moyens de production de la richesse locale et nationale va jouer un rôle clé dans le développement territorial.

¹⁶¹ BARBA SOLANO Carlos, *Los estudios sobre la pobreza en América Latina*. Revista mexicana de sociología, no. 71, num. especial (diciembre 2009), pp. 9-49.

¹⁶² L'exercice du pouvoir du président est contenu dans la Constitution fédérale dans les articles 80-93. Parfois l'Exécutif aura l'intention de s'imposer par le blocage des réformes législatives. Lors de l'adoption de réformes par le législatif l'une des obligations de l'exécutif (article 89 Constitutionnel) est de les promulguer pour que l'entrée en vigueur soit possible, sans cet acte les domaines concernés par les réformes des lois ne peuvent pas être interrompus. Cf. Journal, La Jornada en Línea du 4 juin 2011, article : "El ejecutivo frena reformas legales al no promulgarlas, acusan los legisladores", ("L'Exécutif bloque les réformes légales lorsqu'il ne les promulgue pas, dénoncent les législateurs")

¹⁶³ Cette Constitution a été mise en place pendant une période très courte entre la Constitution de Cadix et la première Constitution fédérale de 1824. Cfr. MIRANDA CAMARENA Adrian Joaquin, *Evolucion Juridica del Federalismo Hacendario en Mexico*, in Letras Juridicas, Revista electronica de Derecho, no 1,

différente de celle connue actuellement, car il s'agit d'un collège composé de trois individus¹⁶⁴.

La Constitution de 1824 avait attribué au pouvoir exécutif des compétences comme le droit de veto, la publication et l'exécution des lois, compétences qu'il pouvait tourner à son avantage. A travers ces compétences, les décisions politiques revêtaient un poids important.

Après la première constitution que nous venons de mentionner, il y a eu une période de gouvernement central ou unitaire (1836-1841) régi par les « Bases Constitutionnelles » ou les « Sept Lois » auxquelles nous avons déjà fait référence¹⁶⁵. Il faudra préciser dans cette partie, que les Sept lois en question ont gardé la même structure que la loi fédérale. L'exercice du pouvoir suprême a été conservé et divisé en trois, Exécutif, Législatif et Judiciaire. La loi veillait à ce qu'il n'y ait pas d'intervention des uns sur les autres, chaque pouvoir devant être séparé des deux autres. Du côté du pouvoir Exécutif, il était déposé sur un Président élu populairement, avec des compétences encadrées par les lois. Le pouvoir Judiciaire était déposé dans la Cour Suprême, les tribunaux et les juges.

En ce qui concerne le Pouvoir Exécutif (PE), les Sept Lois exigeaient que ce pouvoir soit donné à un magistrat, nommé Président de la République, en service pendant 8 ans. Il apparaissait que la modalité de sélection du candidat était complexe car il s'agissait d'élire une personne parmi un trio dont chaque membre était proposé par chaque pouvoir. Une fois élu le Président, il pouvait nommer un conseil de gouvernement de 13 membres pour l'aider dans ses fonctions¹⁶⁶. La figure du Président, comme nous pouvons le voir, occupe une place très importante dans l'évolution des institutions politiques mexicaines.

2005, pp. 11-13. Pour d'autres chercheurs comme Ernesto de la Torre, la Constitution d'Apatzingan a été le premier instrument juridique propre au peuple mexicain, étant le résultat du mouvement d'émancipation de l'Espagne et l'annulation de la Constitution de Cadix. En réalité cette Constitution n'a pas été mise en application car par l'instabilité sociale et politique il n'y a pas eu la possibilité de développer les institutions nécessaires pour veiller son respect. DE LA TORRE VILLAR Ernesto, *Temas de la insurgencia*, Edit. UNAM, 2000, pp. 431-438.

¹⁶⁴ L'article 132 stipulait que « le Gouvernement Suprême sera composé de trois individus, ils sont égaux en autorité, et doivent alterner tous les quatre mois la présidence » (traduction libre). Pour définir l'ordre selon lequel ils occuperaient le poste, il y avait une réunion pour se mettre d'accord. Il s'agissait d'un modèle du même type que celui de l'Union Européenne actuellement, dans lequel la rotation de la présidence est caractéristique. Il faudrait penser que ce système de rotation de gouvernants aurait probablement mieux rempli la condition de démocratisation du Mexique à cette époque car la configuration géographique de la nation avec plusieurs Etats membres aurait mieux été représentée.

¹⁶⁵ MIJANGOS GONZALEZ Pablo, *El primer constitucionalismo conservador. Las siete leyes de 1836*, Anuario Mexicano de Historia del Derecho, Volumen XV, UNAM, 2003, pp. 217-235.

¹⁶⁶ On assiste à ce moment historique à la configuration de ce qui deviendra ultérieurement la Loi Organique du Pouvoir Exécutif.

Ce poste a gagné au cours des années un énorme poids, par le fait de se placer à la tête de l'administration publique fédérale et de pouvoir contrôler par la fonction publique une masse de fonctionnaires qui seraient régulièrement en accord avec lui. Du point de vue électoral le pouvoir présidentiel a toujours profité de cette situation.

En 1847, le retour du modèle fédéral, après la période unitaire, réinstalla la première constitution de 1824. Celle-ci supprimait les modifications mises en place pendant la période unitaire. De plus, la figure du Président serait responsabilisée, au cas où il commettrait des délits communs au cours de son mandat, afin de limiter son immunité politique. Lors de l'entrée en vigueur de la Constitution de 1857, on observe que, loin d'avoir contrôlé le pouvoir Présidentiel, celui-ci aura bénéficié d'un champ infini d'excès, par un droit illimité à la réélection et un pouvoir de suppression des institutions non utiles à son régime (pratique contraire à la démocratie). L'exemple d'un gouvernement qui a tout fait à son propre bénéfice serait celui de Porfirio Diaz¹⁶⁷. C'est pourquoi la réélection provoque autant d'inquiétude et de méfiance des mexicains dans l'époque contemporaine. On ne peut pas négliger le fait que l'attitude de la population envers les gouvernants soit due à l'énorme discrédit de la classe politique, car on y voit tout simplement une rotation des mêmes politiciens, des mêmes familles ou des mêmes groupes de pouvoir.

La consolidation de cette pratique du clientélisme politique (1°) et les effets qu'il va provoquer dans la pratique du fédéralisme financier vont s'avérer très déterminants dans le développement du Mexique, par une imposition de règles à tous les acteurs politiques (2°)¹⁶⁸.

1°) Le clientélisme politique : l'hégémonie d'un seul parti politique

Le phénomène du clientélisme politique a une connotation très intéressante dans notre recherche, car c'est l'un des éléments qui est intervenu dans la limitation des

¹⁶⁷ Le Président Porfirio DIAZ a occupé le poste du Président de la République pendant presque trente ans, pour devenir un dictateur. En 1880 le Gral. DIAZ accède au pouvoir et propose de réformes à la constitution fédérale (article 78) pour pouvoir se présenter aux élections par réélection indéfinie. Il est resté au pouvoir jusque 1910. Dans son gouvernement il a éliminé la concurrence politique et a défini les bases des pratiques présidentielles sur la gestion et contrôle par l'exécutif. Le système politique qu'il a créé a provoqué des tensions entre les acteurs politiques et d'après les études historiques, ceci est l'un des facteurs parmi d'autres de caractère socioéconomique, qui ont intervenu dans la chute de ce système de gouvernement. Voir DELGADO DE CANTU Gloria, *Historia de México, México en el siglo XX*, Vol II, Edit. Pearson, 2003.

¹⁶⁸ BAEZ SILVA Carlos, *Democracia y gobernabilidad en México*, Edit. Gobierno del Estado de Coahuila, 2008, pp. 227-231. Dans la période du présidentielisme, le Président pouvait contrôler l'administration publique fédérale, les membres du Congrès Fédéral, les gouverneurs, et à travers ces derniers aux députés locaux et les présidents des municipalités.

compétences fiscales locales et a permis d'aligner le pouvoir local aux besoins de gestion économique du gouvernement fédéral. Ce clientélisme qui, pour se mettre en marche, a nécessité un entourage propice pour devenir une caractéristique du jeu politique.

Le clientélisme est une pratique qui peut parfois ne pas être visible, car elle a plusieurs visages, mais qui se trouve partout¹⁶⁹. Cette affirmation est constante dans les démocraties les plus avancées, bien que de manière plus discrète parfois ; ce phénomène est toutefois plus visible dans des démocraties les plus jeunes ou les démocraties émergentes. Il est alors une pratique universellement employée dans différents desseins¹⁷⁰.

Une des dimensions du clientélisme qui nous intéresse le plus est celle relative à l'échange des faveurs entre les acteurs politiques, où l'intérêt d'utiliser les compétences locales en matière fiscale occupe désormais un rôle secondaire. Notre perspective sur l'influence exercée par ce moyen dit de culture politique a renforcé la structure pyramidale où le gouvernement fédéral se place en ordonnateur et les gouvernements locaux en exécuteurs du budget public. Il suffit de voir la facilité avec laquelle l'harmonisation fiscale s'est installée, puis la manière dont système de coordination fiscale s'est développé, où *grosso modo* les États fédérés ont renoncé à leur pouvoir fiscal.

Il nous semble que dans la poursuite d'une organisation de type centrale au Mexique, les acteurs politiques ont compris que des moyens informels¹⁷¹ comme le clientélisme étaient fondamentaux. Cela se justifie non par la consolidation ou la création d'un État Unitaire mais pour faciliter l'instrumentalisation des compétences constitutionnelles et, par conséquent, la maîtrise des finances publiques serait librement manipulée, sans susciter trop d'opposition de la part des acteurs locaux. Cela se trouve confirmé par l'abandon du pouvoir fiscal local et une préférence pour les ressources provenant des transferts.

Cette pratique de pouvoir soulève un problème ancré dans le passé du Mexique. L'organisation politique par des révoltes armées a provoqué une évolution institutionnelle où les révolutionnaires avaient une certaine crédibilité pour mener la gestion du pays

¹⁶⁹ SCHROTER Barbara, *Clientelismo político : existe el fantasma y como se viste ?*, in Revista Mexicana de Sociología, no. 1, enero-marzo, Mexico, 2010, pp. 142-169

¹⁷⁰ GONZALEZ ALCANTUD José A. *El clientelismo político, Perspectiva socioantropologica*. Edit Anthropos, Espana, 1997. p. 9.

¹⁷¹ CACIAGLI Mario, *The long life of clientelism in Southern Italy*, in KAWATA Junichi, Comparing Political Corruption and Clientelism, Edit. ASHGATE. 2006, pp.157-158. Ce chercheur nous donne une définition qui vaut la peine d'être notée : « clientelism describes informal power relations between individuals or group in unequal positions, based on exchange of benefits » (« Le clientélisme est défini comme la pratique d'un pouvoir informel, entre des individus ou des groupes ayant des positions inégalitaires, basé sur l'échange de bénéfices », traduction libre)

démocratiquement. Entre 1800 et 1870, on avait assisté à une instabilité politique, à une lutte entre les groupes de pouvoir. On peut dire qu'il y avait une opposition réelle bien qu'instable. Puis vint le gouvernement de Diaz (1877-1911), qui instaura à travers la dictature l'imposition unique de l'Exécutif.

Postérieurement, l'emploi d'une idéologie naissant du populisme et du nationalisme¹⁷² a permis la création du plus puissant des partis politiques dans l'histoire du Mexique, le PNR¹⁷³. Les groupes de pouvoir se sont approprié l'image d'un pays en transformation, ce qui les légitimait par rapport aux décisions entreprises dans tous les domaines. Là le clientélisme se développe parallèlement au facteur de la coalition politique, pour permettre aux acteurs de continuer dans la course pour obtenir des positions préférentielles dans la structure publique.

Nous observons à ce jour, une instabilité dans l'adoption du modèle fédéral, motivé par l'émergence du présidentielisme et du clientélisme politique. Les deux facteurs sont liés directement ou indirectement à l'aspect du pouvoir, où la distribution des compétences fiscales intergouvernementales n'occupait pas un rôle central. Nous mettons en valeur cette situation car du point de vue de l'évolution constitutionnelle il n'y aura pas de précisions importantes. Rappelons que l'une des fonctions et des intentions des législateurs, avant la consolidation définitive du fédéralisme, était d'organiser les éléments composants de la fédération et leur fonctionnement à travers les pouvoirs politiques et l'organisation territoriale. Cette organisation ne cherchait pas à développer un système de relations intergouvernementales, le fait d'avoir institué dans la Constitution fédérale les fonctions de chaque élément étant considéré comme suffisant.

Ce qui en résulte, étonnamment, est l'usage politique de l'attribution des domaines exclusifs qui permettra d'élargir le champ du pouvoir fédéral et d'influencer ceux qui se positionnaient sous son commandement. Le droit de l'Exécutif de présenter des initiatives de lois, y compris celles concernant le budget, (recettes et dépenses) prendrait en considération les domaines exclusifs pour s'imposer sur le terrain de la fiscalité. D'autre part, l'étendue de ces domaines explicites dans l'article 73 Constitutionnel¹⁷⁴ et la capacité du Congrès fédéral d'imposer les contributions pour financer le budget, lui

¹⁷² GUERRERO Manuel Alejandro, *Mexico ; La paradoja de su democracia*. Universidad Iberoamericana, Mexico. pp. 85-86.

¹⁷³ Il s'agit du Parti National Révolutionnaire qui deviendra le PRI, Parti Révolutionnaire Institutionnel qui sera au pouvoir pendant 70 ans.

¹⁷⁴ Nous parlons en ce moment de la constitution en vigueur et indirectement des autres du passé car comme nous l'avons constaté, depuis l'adoption du modèle fédéral, le niveau fédéral a conservé la majorité des compétences pour commander le pays.

auront attribué la gestion des sources financières les plus importantes. Nous y trouvons un cycle complet, où le niveau fédéral en matière financière pourra sans aucun problème disposer librement de recettes.

Le seul élément manquant dans l'exercice du pouvoir financier sera la mise à contribution des acteurs politiques dans un même sens, c'est-à-dire la formation des groupes législatifs pour voter dans le sens souhaité par l'Exécutif et approuver les recettes et les dépenses. Il serait alors essentiel pour que cela soit possible de créer un groupe politique fort, capable de s'imposer au niveau national.

a) L'hégémonie du PRI

De l'évolution historique conflictuelle a résulté une concentration du pouvoir dans un seul parti politique. Les questions qui résultent d'une telle pratique sont de savoir comment ce système a réussi à s'installer et quelles ont été ses conséquences sur le système fédéral.

Pour trouver des réponses à nos questions, il nous faudra parler du rôle qu'a exercé le *Parti Révolutionnaire Institutionnel* (PRI)¹⁷⁵ dans la modélisation de la vie politique mexicaine, et qui semble actuellement (2011) revenir sur la scène politique après deux sexennats de recomposition interne au cours desquelles le PAN n'aurait pas été capable d'empêcher sa montée en puissance depuis sa chute en 2000. L'un des effets constatés des actions politiques menées est la concentration des compétences fiscales ou de la distribution du budget qui, par négociation et intérêt politique, a conduit le modèle fédéral mexicain vers une pratique très centralisée.

Le PRI a été l'un des partis les plus centralisateurs et verticalement organisés au Mexique et probablement dans le monde¹⁷⁶. Cette affirmation est partiellement valable car les régimes dictatoriaux sont caractérisés par une forte concentration du pouvoir et une instrumentalisation des partis politiques. L'un des constats que nous pouvons faire dans le cas du système politique mexicain est que ce parti politique (le PRI) a constitué le bras qui permettait au régime Présidentiel mexicain de prendre les décisions politiques les plus importantes, dans les sphères sociale et économique. Cela a permis une accumulation des compétences constitutionnelles et réglementaires, qui seront exposées dans le cadre de

¹⁷⁵ LUJAMBIO Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político*, Op.cit, pp. 165-170.

¹⁷⁶ LANGSTON Joy, *La competencia electoral y la descentralización partidista en México*, in *Revista Mexicana de Sociología* num 3, Julio-Septiembre, Mex. p. 458.

notre recherche dans le cas de l'attribution des ressources financières aux gouvernements locaux.

Dans la pratique du fédéralisme mexicain, on a trouvé des aspects anti-fédéraux mais qui ne sont pas exclusifs du Mexique¹⁷⁷. Le fédéralisme financier serait, dans cette optique, pratiquement annulé par la mise en place d'un système de contrôle de nomination directe des acteurs politiques, que le PRI ainsi que le régime présidentiel utilisaient couramment, en évitant le développement des institutions démocratiques¹⁷⁸. Le résultat le plus intéressant de cette pratique anti-fédérale est que le Pouvoir Exécutif va tout simplement utiliser un parti politique pour contrôler la nomination des candidats politiques et des fonctionnaires publics.

Nous qualifions cette pratique d'anti-fédérale, car une pratique purement fédérale et démocratique consisterait à laisser aux gouvernements locaux la décision de s'administrer librement et de décider de ses acteurs politiques. Cela en accord avec les constitutions politiques locales, pour lesquelles la primauté de la Constitution fédérale aurait pour seul objectif l'intégration de la volonté de tous les acteurs locaux dans la consolidation politique nationale et non la volonté d'un seul parti politique.

b) La soumission des acteurs locaux face à la pratique politique d'un seul parti

Entre 1929 et 1989 les gouvernements locaux ont été sous le contrôle du PRI¹⁷⁹. Il faut dire que les gouverneurs des États se sont tellement habitués à la pratique politique

¹⁷⁷ Ce phénomène s'est reproduit dans l'histoire dans plusieurs fédérations comme les États-Unis et au Canada, par un renforcement très prononcé de l'Exécutif et de la présence des partis politiques se positionnant pour ou contre le fédéralisme ; ils s'agirait d'un combat pour reconnaître les compétences des provinces dans le cas du Canada, où a eu lieu un mouvement de résistance, visible en 1993 avec la Reform Party. Du côté des États-Unis l'arrivée de Thomas Jefferson au cours des élections de 1800 confirma l'ascension des anti-fédéralistes d'après l'article d'IVES Andrew, *Néolibéralisme et Décentralisation dans les États Fédéraux*, in Coloquio 2008, Revue.org. En ligne sur <http://nuevomundo.revues.org>

¹⁷⁸ AGUILAR CAMIN Héctor et MEYER Lorenzo, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Edit. Cal y Arena, 15^{ème}, México, 1995, pp. 125-136. La création d'un seul parti mettait fin à la prolifération des partis politiques.

¹⁷⁹ REYNOSO Diego, *Actores institucionales y partidos en el juego político mexicano*, in Revista Mexicana de Sociología, num. 4, Octubre-diciembre, Mexico, 2006, p. 671. L'argument de cet auteur se fonde sur le fait que la majorité des Sénateurs qui occupaient un siège au Sénat étaient ressortissants du PRI jusqu'en 2000. Du côté de la Chambre des Députés, Reynoso explique qu'il y a eu une majorité de députés adhérents au PRI jusqu'en 1988, mais à partir de 1997 aucun parti politique n'a réussi à obtenir une majorité de sièges. C'est à partir de cette époque (1997) que nous nous trouvons en présence d'une opposition des partis politiques qui commence à gagner la place qu'elle méritait pour équilibrer l'exercice du pouvoir centralisé exercé par le PRI. Justement l'alternance politique va se confirmer, d'abord dans la composition du pouvoir législatif, puis à travers l'émergence de gouvernements locaux d'opposition.

d'échange de faveurs, que la possibilité d'une réforme du modèle du parti politique du PRI n'était pas bien accueillie, car des accords internes émanaient des représentants des congrès locaux et fédéraux, ainsi que les fonctionnaires municipaux¹⁸⁰. Il s'agissait d'une administration gouvernementale d'un seul parti.

Indépendamment du pouvoir accumulé par ce parti depuis sa création, il n'y avait pas de stabilité organisationnelle en son sein ; la plupart des politiciens, particulièrement des gouvernements locaux, étaient à la recherche d'une position qui leur aurait permis de passer au niveau supérieur (fédéral) afin d'occuper une place dans le cadre directif, place qui leur aurait conféré trop de notoriété par rapport aux autres politiciens¹⁸¹. On peut interpréter la soumission des gouvernants locaux au jeu politique de ce parti et du président de la république comme prémédité de leur part, car ils ne constituaient pas une force d'opposition au régime, mais était plutôt acteurs et complices d'une telle pratique.

Ce qui à l'origine a provoqué une soumission des acteurs politiques les a attachés au système de domination de la famille révolutionnaire « *la familia revolucionaria* », où les pouvoirs législatif, judiciaire, et les sphères locale et municipale, seront tous contrôlés par un système de relations et d'alliances politiques¹⁸².

2°) Les répercussions d'une pratique politique imposée à tous les acteurs dans le fédéralisme financier

Nous venons d'évoquer l'intérêt des politiciens locaux dans l'accession à des positions plus notables sur la scène politique. Dans cet environnement des faveurs qui impliquait la quasi-totalité des acteurs, on leur imposait indirectement l'adoption des règles fédérales dans tous les domaines. La façon de gérer les finances par le centre, par le gouvernement fédéral, a toujours constitué un enjeu de premier ordre. Cependant le problème de la réduction des déficits locaux s'imposait. Cela a provoqué une nouvelle

¹⁸⁰ LANGSTON Joy, *La competencia electoral y la descentralización partidista en México*, in Revista Mexicana de Sociología, Op.cit., p. 69.

¹⁸¹ POZAS HORCASITAS Ricardo, *La democracia fallida : la batalla de Carlos A. Madrazo por cambiar al PRI*, in Revista Mexicana de Sociología 70, no 1, enero-marzo, Mexico D.F. 2008, pp. 64-67. Ce type de conflit, dans lequel les acteurs locaux cherchaient davantage de pouvoir, a commencé avec le gouverneur de l'État de Chihuahua (le Général Praxenes Giner) en février 1965. Il avait l'intention de gagner la direction du comité du parti dans l'État fédéré où il était gouverneur.

¹⁸² SEVILLA Carlos, *El Presidencialismo mexicano Las atribuciones metaconstitucionales del presidente*. in REVELES VAZQUEZ Francisco, *El Nuevo Sistema Político Mexicano : Los Poderes de la Unión*. Edit. UNAM, GERNIKA y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Mexico, 2006, p. 36. Pour l'auteur que nous venons de citer, la période de domination de « *la familia revolucionaria* » se forme entre 1920 à 1940, ce qui va fixer les bases d'une pratique politique que renforcera l'évolution du parti officiel (PRI).

tendance, celle d'accélérer la décentralisation des ressources à travers les transferts de la part de la fédération, sans attribution de pouvoir décisionnel. L'imposition des conditions de gestion financières par le niveau fédéral a été rendue possible par un contrôle de tous les espaces de la fonction publique et les places politiques qui seront rattachées au parti hégémonique. Ultérieurement, on trouve une nouvelle configuration politique sur tout le territoire, par l'alternance des coalitions politiques qui verront le jour, et une nouvelle lutte pour le pouvoir sera déclenchée à partir des années 90.

a) La centralisation du pouvoir financier

Le Mexique a toujours été considéré comme l'une des fédérations les plus centralisées du continent américain, grâce aux compétences limitées des gouvernements locaux où le pouvoir fédéral est omniprésent¹⁸³. D'autres nations sur le continent américain comme l'Argentine ou le Brésil, pour citer des régions représentatives à l'échelle internationale, adopteront un système beaucoup plus décentralisé. Le Mexique n'a pas octroyé suffisamment de pouvoir financier à son niveau local. Il s'agit de choix retenus du fait de conjonctures économiques ou politiques qui vont renforcer le pouvoir fédéral.

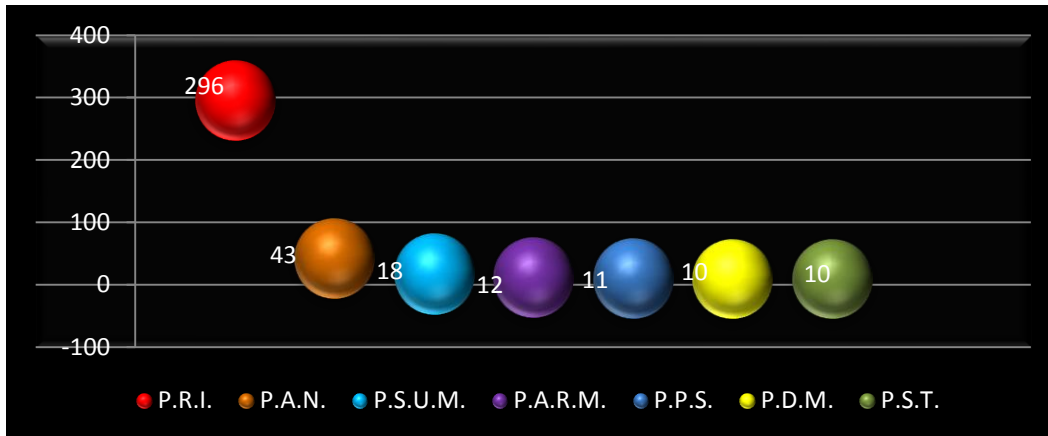
L'analyse du choix pour déterminer la pertinence de la centralisation ou de la décentralisation n'a lieu que dans une société démocratique où les débats sont plus au moins transparents. Cette problématique a été résolue au Mexique par la présence d'un régime présidentiel et d'un parti politique. Ces derniers ont utilisé des moyens de persuasion suffisamment forts pour accumuler le pouvoir nécessaire et conduire le pays selon ses intérêts. Ainsi, il était plus simple de centraliser que de décentraliser en octroyant un espace de pouvoir aux politiciens locaux.

L'un des moyens par lesquels le PRI a assuré l'imposition de sa gestion financière a été la composition des commissions législatives de la Chambre des Députés que nous présenterons par la suite. Nous allons voir comment le PRI a occupé la plupart des sièges des commissions étant en relation avec la gestion budgétaire du pays, ainsi que de la

¹⁸³ L'étendue du pouvoir fédéral a permis la consolidation de moyens de contrôle politique, comme le contrôle exercé lors de l'élaboration du budget fédéral. C'est-à-dire que le pouvoir législatif peut, par ses compétences, établir les conditions d'attribution de ressources financières. C'est pourquoi il était nécessaire de dominer tous les espaces ayant un caractère politique au bénéfice de groupes de pouvoir. Cf. ENRIQUEZ FUENTES Gaston, *El control parlamentario en el sistema político mexicano*, in *Revista Letras Jurídicas*, Vol 14, julio-diciembre, Universidad Veracruzana, 2006, pp. 20-26.

propre configuration de la Chambre des Députés. Voici pourquoi les réformes engagées seront approuvées sans problème.

Figure 1 : Composition de la Chambre des Députés, correspondant à la période du 1^{er} septembre 1979 au 31 août 1982

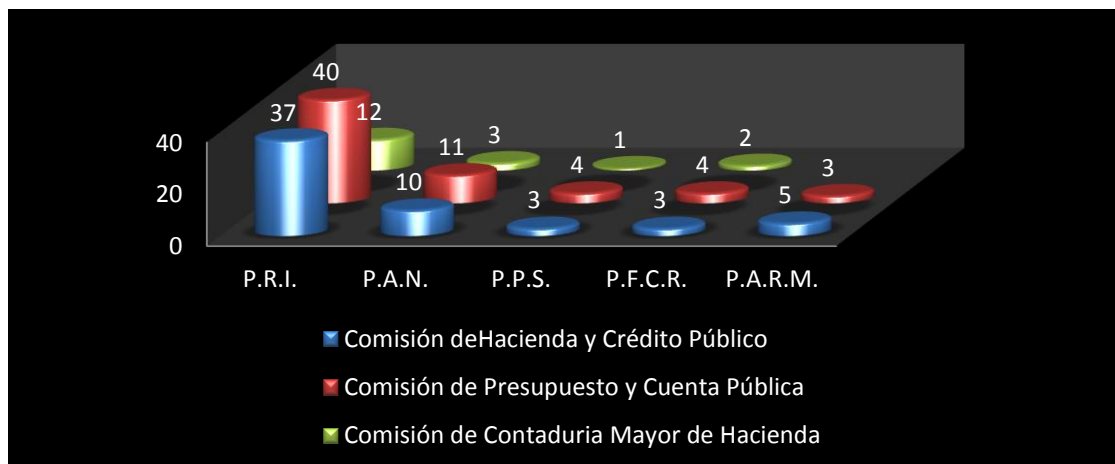


Source:

Élaboration personnelle à partir de données officielles de la Chambre des Députés

- P.R.I.= Parti Révolutionnaire institutionnel (Partido Revolucionario Institucional)
- P.A.N.= Parti Action Nationale (Partido Acción Nacional)
- P.S.U.M.= Parti Socialiste Unifié du Mexique (Partido Socialista Unificado de México)
- P.A.R.M.= Parti Authentique de la Révolution Mexicaine (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana)
- P.P.S.= Parti Populaire Socialiste (Partido Popular Socialista)
- P.D.M.= Parti Démocrate Mexicain (Partido Demócrata Mexicano)
- P.S.T.= Parti Socialiste des Travailleurs (Partido Socialista de los Trabajadores)

Figure 2 : Composition des principales commissions financières de la Chambre des Députés 1988-1991.

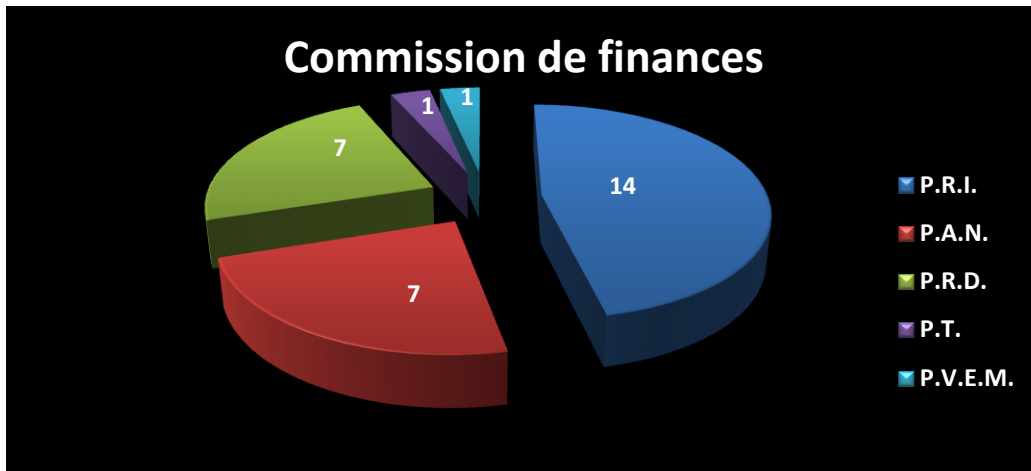


Source: Élaboré à partir de données contenues dans le rapport de la Chambre des Députés de la Législature.

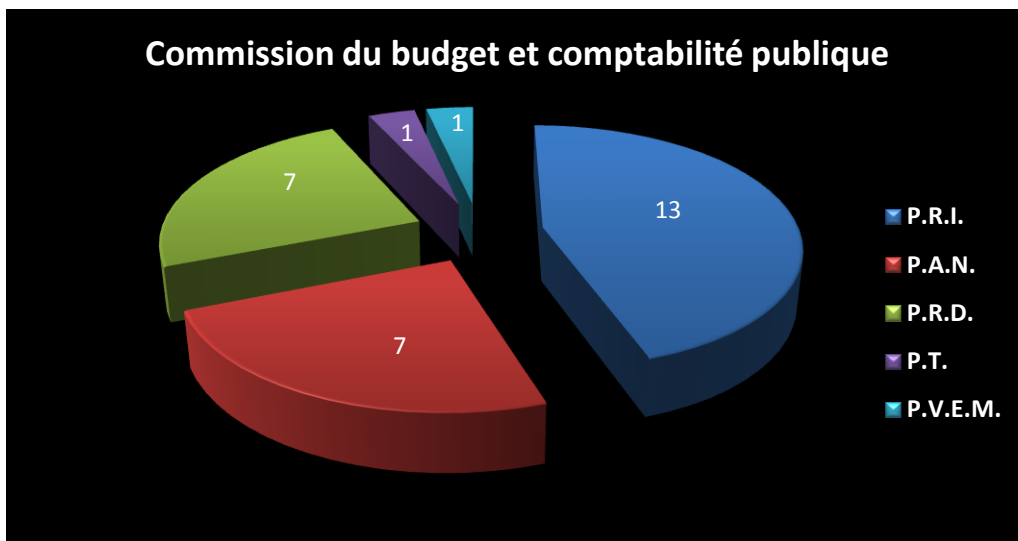
Nombre de députés par commission à la Chambre des Députés, période du 1^{er} septembre 1988 au 31 octobre 1991.

- P.R.I.= Parti Révolutionnaire Institutionnel (Partido Revolucionario Institucional)
- P.A.N.= Parti Action Nationale (Partido Acción Nacional)
- P.A.R.M.= Parti Authentique de la Révolution Mexicaine (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana)
- P.P.S.= Parti Populaire Socialiste (Partido Popular Socialista)

La composition de commissions de la Chambre de deputes 1997-2000



Source : Elaboration personnelle. Nombre de Députés de la Commission de finances (Comision de hacienda) de la Législature de la Chambre de Députés. Periode 1 septembre 1997 jusque 31 aout 2000.



Source : Elaboration Personnelle. Nombre de Députés de la Commission du Budget et comptabilité publique (Comision de presupuesto y cuenta publica) de la Législature de la Chambre de Députés. Periode 1 septembre 1997 jusque 31 aout 2000.

Les tableaux que nous venons de présenter nous permettent de voir le poids exercé par le seul parti politique PRI¹⁸⁴. Cela permet de constater comment et pourquoi la législation approuvée était votée sans opposition. Les règles politiques ont été instaurées légitimement au moment de l'élection des députés par la population, car il ne faut pas oublier que la composition du législatif obéit à des postes d'élection populaire¹⁸⁵. Dans la deuxième partie de notre recherche, lorsque nous aborderons d'un point de vue évolutif la façon dont la centralisation financière aura lieu par les Conférences Nationales Fiscales (CNF) et la création du Système de Coordination Fiscale, nous serons en mesure de comprendre que l'instrumentalisation politique que nous expliquons ici, reste en lien avec la centralisation des compétences fiscales par la fédération. La composition des commissions que nous avons citées à titre d'exemple, sera utilisée justement pour approuver les réformes en matière fiscale. Une relation sera établie entre l'échange du pouvoir politique au bénéfice des acteurs politiques au niveau local et son acceptation de la forme de gouvernance fédérale.

b) L'abandon du pouvoir financier local en échange des bénéfices politiques

L'exercice du pouvoir politique devait se réaliser par un échange, ce qui devait profiter aux deux parties, comme le note si bien le Professeur DIAZ CAYEROS, « *Les politiciens régionaux acceptaient les accords politiques du PRI car il leur offrait des carrières attractives pour satisfaire leurs ambitions politiques, ainsi que le parti politique exerçant le pouvoir du gouvernement fédéral, avait à sa disposition un énorme électorat et des ressources financières* »¹⁸⁶.

Cette façon de combler les ambitions politiques par un échange sera manifeste après les années 30, du fait d'une possible instabilité des acteurs locaux ainsi que de périodes de crises économiques que nous exposerons également dans notre thèse (Chapitre 2 : les

¹⁸⁴ Pour la période de 1997 à 2000 voir Annexe IV sur la composition de la commission des finances et de la commission du budget et de la comptabilité publique de la Chambre des Députés.

¹⁸⁵ Le pouvoir exercé par l'Exécutif a limité le pouvoir législatif, c'est pourquoi la composition des commissions était un enjeu du système présidentiel pour atteindre ses finalités. Cf. LUJAMBIO Alonso, *Entre pasado y futuro : La ciencia política y el poder legislativo en México*, in LUJAMBIO Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político*, UNAM, 1995, pp. 21-28.

¹⁸⁶ DIAZ CAYEROS Alberto, *Federalism, Fiscal Authority and Centralization in Latin America*. Edit. Cambridge, 2006, p. 71. « *Regional Politicians accepted the new political arrangement embodied in the PRI because the party, through the power of the federal government, mustered vast electoral and financial resources* » (traduction libre)

facteurs économiques), où le gouvernement fédéral aura besoin de plus de pouvoir pour gérer le pays. D'après notre sujet précédent, les discussions dans les commissions parlementaires n'ont pas connu d'opposition et toutes les réformes juridiques ont été approuvées par la majorité des acteurs politiques¹⁸⁷. Tous ces facteurs ont renforcé le pouvoir du président et du parti politique. Le bénéfice des candidats et en général de politiciens, était la mise à leur disposition de ressources pour financer les campagnes politiques. Comme nous le savons, le financement des campagnes électorales requiert un financement assez important qui implique une adaptation aux conditions et pratiques politiques du PRI et du Président.

Un autre argument qui se précise dans cette pratique d'échange obéit à l'intérêt de la part des politiciens locaux d'éviter la mise en place de mesures antipopulaires, particulièrement en ce qui concerne l'augmentation des charges fiscales. Cet argument est utilisé de nos jours, ce pourquoi il est préférable pour les gouverneurs locaux d'attendre des sommes toujours plus importantes par voie de transferts. Nous parlons de cette pratique car l'alternance politique semble ne pas modifier le comportement des acteurs locaux. Après l'année 2000, lors de la période d'alternance et le changement de gouvernement fédéral (chute du PRI et arrivée du PAN), les acteurs politiques locaux auraient dû aller chercher des moyens propres pour financer le budget local ainsi que pour financer les coûts en cas d'opposition au régime politique existant. L'arrangement fiscal ou financier du point de vue politique a été instrumentalisé de telle façon que la centralisation s'est alimentée par d'autres raisons de nécessité de gestion fédérale que celles qui auraient pu développer le système fédéral mexicain dans un équilibre du pouvoir intergouvernemental. De toute évidence, les pratiques politiques qui ont été le produit d'un régime présidentiel et d'un parti unique ont toujours trouvé des moyens

¹⁸⁷ LANGSTON Joy, *La competencia electoral y la descentralización partidista en México*, in *Revista Mexicana de Sociología*, Op.cit., p. 2. « El sistema político en el que se ubicaba este partido, estaba también sumamente centralizado ; el presidente de la república tomaba la mayoría de las decisiones políticas, como las relativas a las medidas sociales y económicas, la distribución de las asignaciones fiscales y, desde luego, las nominaciones del partido. Cuando se capta y hasta se mide por lo menos uno de los aspectos de la descentralización política, es posible examinar los patrones cambiantes del reclutamiento político para los cargos de elección pública ». Cet auteur nous expose de façon très précise comment le choix en matière politique se répercutait en général, sur la vie nationale dans son ensemble, car à partir de la situation de nomination des politiciens se jouait le type d'action de l'État. « Le système politique utilisé par le parti était très centralisé ; le président de la république prenait la plupart des décisions politiques, relatives à des mesures sociales et économiques, la distribution des ressources fiscales ainsi que la nomination de politicien. Lorsqu'on essaye de voir l'aspect de la décentralisation politique, il est possible d'examiner les critères de recrutement politique relatifs aux postes d'élection publique » (traduction libre).

extra-électorales pour parvenir à s'imposer¹⁸⁸. Nous ne pouvons pas déterminer si les acteurs au niveau des municipalités, pour ceux qui auraient pu s'opposer au régime, étaient des victimes de ce système et par casualité se sont trouvées dans une époque où était nécessaire d'accepter les règles du jeu politique d'échange de faveurs. Quoiqu'il en soit le contrôle des bases locales du pouvoir aurait permis l'obtention de bénéfices politiques.

B- L'alternance politique

L'un des plus grands défis des nations à travers le monde consiste à conférer à la pratique politique plus de transparence, afin que les acteurs politiques soient légitimement en mesure de proposer et de mener des engagements acceptables par les électeurs ou tout simplement devant les citoyens en général. La pratique politique du Mexique, qui a utilisé dans un premier temps des arguments historiques pour protéger les citoyens surtout à la fin de la colonisation au XIXe siècle (1800-1824), puis par une organisation instable (1836-1857) jusqu'à l'adoption de la Constitution de 1917, a permis aux acteurs politiques d'appréhender le domaine constitutionnel comme un outil nécessaire pour accomplir leurs objectifs, pour ne pas dire leurs rêves de pouvoir¹⁸⁹.

Les résultats de l'instrumentalisation opérée par les présidents et leurs groupes de pouvoir nous ont fait réfléchir à l'effet négatif ayant provoqué au sein des gouvernements locaux cette accumulation de pouvoir. Dans la pratique du fédéralisme mexicain les gouvernements locaux ont été témoins d'un système ayant plutôt un caractère unitaire. Alors que le régime politique devait se déployer dans la recherche d'un équilibre du pouvoir politique et financier, ce n'est qu'à partir de 1990 et plus particulièrement en

¹⁸⁸ FIGUERAS ZANABRIA Victor Manuel, *Apertura política y descentralización fiscal en México : el papel de los gobernadores*, in Coloquio, Revista evolutiva americanista, Nuevo Mundo, Mundos Nuevos, 2009. Disponible sur internet : www.nuevomundo.revues.org

¹⁸⁹ Le fait de disposer d'un gouvernement divisé aurait fonctionné comme un élément de contention envers les politiciens qui ont recherché la concentration du pouvoir, à l'instar du contrôle du Congrès. Cet exemple est évoqué par AGUILAR RIVERA Jose Antonio dans *Oposicion y Separación de poderes : la estructura institucional del conflicto, 1867-1872*, in Ouvrage Collectif, CASAR María Amparo y MARVAN Ignacio, *Gobernar sin Mayoría, México 1867-1997*. Edit. CIDE y Taurus, 2002, México, pp.19-45. Pour cet auteur il s'agit d'un problème considérablement récent car la concurrence pour le pouvoir est plus visible depuis l'arrivée des nouveaux acteurs à partir de la deuxième moitié du XXe siècle. Cela résulte d'un processus évolutif des régimes démocratiques. Dans le passé il y avait une concentration du pouvoir dans la figure du monarque, qui en disposait librement et arbitrairement. Nous observons que dans l'époque récente et du fait de l'évolution de la théorie politique apparaissent de nouvelles notions comme celle de « gouvernement limité ». Alors qu'il y aurait une complexification de l'exercice du pouvoir au Mexique, nous allons trouver une Constitutionnalisation des compétences gouvernementales et des trois pouvoirs fédéraux pour échapper à des conditions arbitraires du pouvoir d'un seul parti et du président.

2000 que la participation des acteurs d'opposition dans la définition du système fédéral est plus importante.

Le PRI a contrôlé tous les espaces du pouvoir imaginables¹⁹⁰ : au niveau local les Chambres des députés, la désignation des gouverneurs, les municipalités, même dans le domaine de la justice qui assurait la non poursuite des délits commis par les militants de tel parti politique en tant que fonctionnaires publics. Au niveau fédéral on constatait la même situation, il s'agissait de l'une des pires expériences que la nation mexicaine ait pu expérimenter avant l'arrivée des partis d'opposition (PAN, PRD, PT, etc.) à la tête des gouvernements locaux.

Le pluralisme politique auquel nous faisons référence ici, marque une nouvelle étape dans la pratique de l'exercice du pouvoir. Il sera possible de parler d'une nouvelle pratique budgétaire, mais il faut se demander s'il y aura de nouveaux choix de gouvernance ou tout simplement, s'il s'agit d'une redistribution financière adaptée aux événements mondiaux comme celui de la mondialisation ?

Il semble que les tractations politiques malhonnêtes ne disparaissent pas et deviennent tout simplement plus sophistiquées, car le peuple a également acquis une expérience de ce qui s'est produit par le passé, par un seul parti politique (PRI)¹⁹¹. Il est alors hors de question que le même groupe politique se maintienne à la tête du gouvernement fédéral et des gouvernements locaux ; advenait alors l'alternance et le changement de régime tant attendus (1°) et à travers eux l'espoir d'une nouvelle pratique budgétaire (2°).

¹⁹⁰ L'une des périodes les plus étudiées de l'histoire politique du Mexique nous renvoie à la période 1928-1934, car elle comprend trois administrations, celle d'Emilio Portes Gil, qui dura 14 mois, la présidence de Pascual Ortiz Rubio qui a abandonné au cours de la deuxième année, et l'administration d'Abelardo Rodríguez. Depuis cette période, les pratiques centralisatrices du pouvoir d'un parti comme le PRI ont commencé à se développer, dans un premier temps avec un parti nommé PNR (Parti National Révolutionnaire). Un processus politique au cours duquel Plutarco Elias Calles finira par se convertir en chef capable d'exercer un énorme pouvoir politique dans une période appelée le « maximato ». Un exemple du pouvoir exercé par le PRI est démontré par la majorité des députés et sénateurs qui appartenaient au parti en question. Cf. NACIF HERNANDEZ Benito, *El Impacto del PNR en la Lucha por la Presidencia y la Supervivencia Política de los Legisladores (1928-1934)*, in Ouvrage Collectif, CASAR María Amparo y MARVAN Ignacio, *Gobernar sin Mayoría, México 1867-1997*. Edit. CIDE y Taurus, 2002, México, pp.235-264.

¹⁹¹ GOMEZ TAGLE Silvia y VALDES Maria Eugenia, *La geografía del poder y las elecciones en Mexico*, Instituto federal electoral, DF., 2000, pp. 17-25.

1°) Le changement de régime

Le processus de démocratisation politique mexicain vint d'une nouvelle façon de concevoir la gestion des finances publiques, sans que pour autant qu'une nouvelle conception dans la redistribution des compétences fiscales n'ait été envisagée. On trouve parmi les priorités de l'agenda de réforme de l'État mexicain la redistribution des compétences en matière fiscale ; bien que le défi semble dépasser les acteurs politiques à tous les niveaux, ce changement de régime génèrera sans doute une contre-force. Ce changement de régime par l'alternance va provoquer une guerre politique entre les acteurs de tous les niveaux.

L'arrivée au pouvoir du Parti Action Nationale en 2000 a marqué une nouvelle ère dans la vie politique mexicaine. Pour la première fois un parti d'opposition arriva à la Présidence de la République. Avec l'échec du vieux PRI¹⁹² leur système s'effondra partout dans le pays et le PRD, un parti de gauche, monta en puissance, établissant ainsi une alternance dans la classe politique.

Le Mexique entre alors dans un processus de démocratisation, avec plus de tolérance dans tous les secteurs au regard du système politique du PRI qui ne permettait aucune critique quant à la façon de gouverner. Sans pour autant dire que le pays a profondément changé, à travers la consolidation d'une nouvelle culture politique la physionomie du pays change et s'adapte aux demandes sociales. Les coalitions entre groupes de différentes tendances politiques se trouvent obligées de négocier autrement. La composition de la Chambre des Députés permet de rééquilibrer la prise de décisions dans un processus qui vient confirmer la tendance aux milieux des années 90, où l'on observe une présence plus importante des partis d'opposition.

Lors des élections de 2006, ce processus de démocratisation sera remis en cause par la victoire électorale de Felipe Calderon¹⁹³, actuellement Président, dont la légitimité de l'élection sera questionnée. Le pays se trouve alors de nouveau confronté à un sentiment de régression. Il convient de souligner que le PRI qui avait perdu les élections en 2000 se trouvait quasiment effacé du terrain politique, tous les partisans l'abandonnant. Malgré

¹⁹² REVELES VAZQUEZ Francisco, *Partido Revolucionario Institucional : crisis y refundacion*. Edit. UNAM/Gernika, 2003, p. 483.

¹⁹³ Il a vaincu Andrés Manule Lopez Obrador, candidat du PRD qui mène actuellement une Campagne nommée du « gouvernement légitime ». Il critique l'action gouvernementale et les choix en matière financière qui, selon lui, n'ont fait que sombrer dans la pauvreté un grand nombre des citoyens.

cette période de crise pour le parti hégémonique, ses dirigeants ont su profiter de l'inexpérience du PAN en matière de gouvernement pour revenir sur la scène politique et s'y reconfigurer¹⁹⁴.

Sur le plan international le Mexique a continué à donner des signes de développement continu, qui le positionnent comme un pays émergent, avec une nouvelle pratique budgétaire qui s'impose et une performance adoptée comme une pratique nécessaire pour un meilleur usage du budget.

Dans ce contexte de démocratisation et de développement par lequel transite le Mexique depuis l'alternance politique, le gouvernement s'est rendu compte de l'imperfection de l'utilisation des ressources employées dans les politiques publiques ou les programmes gouvernementaux inachevés ou abandonnés dans le passé et mis en place par le PRI.

Grâce au changement de régime, les négociations budgétaires au sein de la chambre des députés et des sénateurs ont pu avancer dans la ligne marquée par le premier gouvernement sans la majorité qui a évolué depuis 1997. La monopolisation du principal centre d'élaboration et d'approbation législative marquera un renversement des pratiques, annulant l'autonomie du pouvoir législatif vis-à-vis du pouvoir exécutif¹⁹⁵.

2°) L'espoir d'une nouvelle pratique budgétaire

En effet, au cours de l'exercice du gouvernement par le PRI, la transparence dans l'administration du budget ne constituait pas un pilier essentiel, ce qui permettait une politisation de l'usage des transferts, parfois liés à des périodes électorales. Des programmes pour réduire la pauvreté étaient utilisés à des fins électorales, et non pour

¹⁹⁴ MUNOZ Alma y PEREZ Ciro, *Eleccion desigual frente al grupo Atlacomulco en Edomex : Encinas*, in Journal, La Jornada en Linea, Seccion Noticias de Hoy, 6 Junio de 2011. Le processus électoral est ouvert pour élire le gouverneur de l'État du Mexico, région voisine du DF ou ville de Mexico. Lors d'une réunion publique entre le candidat du PRD Alejandro Encinas et ses militants, il a manifesté qu'il fallait laisser derrière « le clientélisme... pour que plus personne ne vienne recevoir des miettes de la part du gouvernement » en faisant allusion à la pratique du PRI qui gouverne actuellement cette région.

¹⁹⁵ CASAR PEREZ Maria Amparo, *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría : estudio de caso*, in GUERRERO Juan Pablo, *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*. Edit. CIDE y Miguel Angel Porrua, México, 2001, pp. 523-560. Dans cette étude nous trouvons que malgré l'arrivée des partis politiques opposants au PRI, ce dernier a conservé la majorité des sièges à la Chambre de Députés. Cependant, le Pouvoir Exécutif ne serait pas en mesure d'approuver sa Loi de finances pour la période en cours car il aurait fallu négocier avec les partis d'opposition pour obtenir la majorité des votes et légitimer ses engagements. Cette situation de négociation avec les partis politiques d'opposition a un impact lors de l'adoption des paquets financiers que nous exposerons dans la deuxième partie de notre thèse, à propos de l'intégration de la Chambre de députés et le processus d'adoption du budget.

affronter réellement le problème. Les programmes gouvernementaux seront remis en cause, puisque les desseins électoraux les motivant en dénatureraient l'objet.

La nouvelle pratique budgétaire ne conduira pas à un changement dans la modalité de répartition des compétences fiscales entre la fédération et les gouvernements locaux selon le système de compétences exclusives adopté dans la constitution politique fédérale, néanmoins elle se concentrera sur la transparence, la performance et l'augmentation des transferts. La nouvelle recomposition politique aura un impact direct car pour justifier d'une pratique différente, il convient que le nouveau gouvernement se démarque de l'ancien. L'adoption des compromis plus visibles à l'égard d'une société soucieuse de transparence et de démocratisation sera l'étendard de la nouvelle administration.

D'une part, la nouvelle mode sur la scène internationale (2011), consiste à mettre l'accent sur la réduction du déficit public¹⁹⁶, par une meilleure gestion du budget, ce qui sera employée davantage par le gouvernement de l'alternance (PAN). Le Mexique n'est pas exclu de cette pratique de performance financière, où la continuité d'une pratique centralisée du budget fédéral simplifie une gestion de ce type par le gouvernement fédéral. Il semble que dans la course à la compétitivité internationale, un système de gestion budgétaire avec le degré de centralisation que le modèle mexicain possède, peut simplifier son adaptation à la mondialisation économique et utiliser dans son intérêt le démantèlement juridique des compétences entre les régions. Ceci est alors visible par un fédéralisme *ad hoc* que nous allons traiter postérieurement dans notre sujet *Les effets du libre échange (Section 2)*.

D'autre part, nous sommes contraints de réfléchir à l'heure actuelle, face à l'espoir que suscite l'alternance politique, à la pertinence des relations intergouvernementales en matière financière. Seront-elles suffisamment cohérentes par rapport aux conditions d'inégalités interrégionales ? Le fédéralisme financier mexicain dont l'évolution se caractérise par une concentration des compétences fiscales et une gestion par la fédération, avait homogénéisé la gestion des finances publiques tout en s'imposant comme visionnaire par cette pratique, malgré son incompatibilité avec le modèle fédéral. Les relations financières qui se déploient actuellement à travers une gestion des autorités centrales ou fédérales est visible dans l'État Unitaire, Régional et Fédéral¹⁹⁷. Ceci est

¹⁹⁶ On le constate par la réduction des postes dans la fonction publique en matière éducative, tous les pays se trouvent confrontés à cette problématique ; en Italie, en France, aux États-Unis, au Mexique, la donne est la même : la réduction des dépenses publiques.

¹⁹⁷ Quelques soient la région ou le continent considérés, les gouvernements de trois modèles d'État semblent avoir les mêmes contraintes de développement interne. La centralisation du pouvoir et des

l'argument qui pourrait valider le caractère visionnaire du modèle mexicain. Alors qu'une gestion centralisée n'a pas forcément d'incidence sur l'inégalité territoriale, le doute s'installe quant à l'emploi de l'argent public et aux choix gouvernementaux.

Dans l'optique de renverser la pratique centralisatrice de la gestion financière fédérale, au cours de l'alternance politique les acteurs politiques emploieront des moyens pour essayer de rendre évidente la bonne volonté du gouvernement fédéral de changer ; dans une démarche cause-effet, l'accès aux données gouvernementales sera autorisé, cherchant à justifier les choix et les dépenses dans l'exercice de l'action publique.

a) La transparence de l'utilisation du budget

Le 11 juin 2002, le nouveau gouvernement fédéral (PAN) a promulgué une « *Loi Fédérale de Transparence et d'Accès à l'Information Publique Gouvernementale* »¹⁹⁸. Cette loi vient démontrer la disponibilité du nouveau gouvernement de permettre aux citoyens d'avoir un moyen de contrôle sur l'administration publique. Ceci revêt une importance particulière dans le domaine des finances publiques, car les engagements internationaux du Mexique en matière économique l'obligent à ouvrir son système d'action gouvernementale, afin de justifier l'utilisation des ressources financières et d'obtenir la confiance nécessaire des investisseurs, tout en accédant aux marchés mondiaux. Du point de vue du nouveau gouvernement, il est hors de question de rendre illisible la gestion budgétaire et surtout il faut convaincre un pays habitué à voir des négociations politiques réalisées dans l'obscurité, que le nouveau gouvernement est bien différent au régime politique du passé.

Dans le cas de *l'Organisation Instable du Fédéralisme Financier* que nous avons abordé dans la première partie de notre thèse, nous pouvons constater que l'accumulation des pratiques d'exercice du pouvoir à travers le temps a rendu difficile l'intelligibilité du modèle fédéral mexicain. Cela donne l'impression que le système s'est déployé à deux vitesses, d'un côté on trouve l'activité politique conflictuelle et de l'autre, l'aspect

compétences gouvernementales, y compris des nations les plus décentralisées, ont alors tendance à se *recentraliser*. Dans le cas du modèle fédéral, nous observons par exemple en Amérique Latine, les cas de l'Argentine, du Brésil et du Mexique, qui suivent cette tendance à la recentralisation.

¹⁹⁸ Loi fédérale de transparence et d'accès à l'information publique gouvernementale. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Publiée dans le JO de la fédération le 11 juin 2002.

économique ou financier que ces relations entraînent synchroniquement. Voici l'indissociabilité dont le professeur Jean Anastopoulus de l'Université de Grèce nous parlait ; une dépendance étroite entre le financier et le politique.

La transparence de l'action publique en matière d'utilisation des ressources financières confirme simultanément une politique des choix et d'accumulation des compétences fédérales. Il s'agit d'un système qui cherche non pas à envisager un nouveau partage des sources de recettes, mais d'une évolution dans le même sens, d'attribution des recettes principales à la fédération¹⁹⁹.

L'objectif de passer par une gestion financière de transparence, est d'obtenir une validation morale de choix publics face à la société. Cela permet de justifier l'action publique dont les compétences fédérales ont besoin de continuer sous contrôle fédéral²⁰⁰ et pas sous contrôle local.

La loi de transparence adoptée sous le nouveau régime politique va chercher, d'après son article 3, à donner aux citoyens un outil d'accès à l'information dont les bureaux de l'administration publique disposent dans l'exercice de leurs compétences et auxquels ils n'avaient traditionnellement pas accès ; premièrement du fait de l'inexistence d'un instrument juridique de cette nature, et deuxièmement, et c'est là le facteur le plus important, du fait d'une impossibilité du gouvernement de rapprocher les autorités des citoyens et d'avancer en matière de transparence. Pour confirmer l'exercice de la transparence dans la pratique politique l'exécutif, par le biais du Ministère des finances, va inclure un Chapitre sur l'information, la transparence et l'évaluation dans la Loi Fédérale du Budget et de la Responsabilité Financière²⁰¹. Mis à part le pouvoir de contrôle budgétaire exercé par le Législatif fédéral, cette loi vient compléter le cycle d'engagements que suppose la nouvelle pratique budgétaire. Ici l'autorité va utiliser l'aspect technique pour mettre en cohérence le *qui fait quoi* et le *comment ça se fait*.

¹⁹⁹ ORTIZ Alejandro y ROMERO Jorge, *Informacion, Transparencia y Rendicion de Cuentas en el Presupuesto de Egresos de la Federacion, Propuestas de transparencia en el Gasto*, para Convencion Nacional Hacendaria, Monitoreo del Gasto y Analisis del Gasto Publico, 2005.

²⁰⁰ En effet la validation morale de l'action gouvernementale face à la société, consiste en l'investissement dans les domaines sociaux qui ont permis de justifier et conserver les compétences dans la fédération et non dans les gouvernements locaux. Cf. BLANCO Jose Ayala, BONFIL Guillermo, CORDERO Rolando, et al, *Mexico hoy*, Siglo XXI editores, 1980.

²⁰¹ La loi « *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* » a été publiée le 30 mars 2006 dans le Journal Officiel de la Fédération. Cette loi comme celle de la Transparence Publique préalablement mentionnée, font partie de l'engagement du Pouvoir Exécutif en ce qui concerne la gestion financière nationale. Il s'agirait essentiellement de créer une nouvelle culture de dépenses.

b) Le nouvel engagement de gestion de l'exécutif : la performance budgétaire

Au cours de la période de centralisation politique menée par le PRI et ses groupes de pouvoir jusqu'au milieu des années 90, époque où les forces politiques émergentes font leur apparition, la décentralisation administrative et les programmes mis en place étaient rarement évalués. Il n'y avait pas de coïncidence entre les dépenses et les résultats obtenus des programmes gouvernementaux, les divergences entre les régions se sont accentuées d'une part par des crises économiques consécutives, que nous allons présenter plus tard, et d'autre part par l'insuffisance des politiques publiques employées par le gouvernement fédéral. L'usage des ressources publiques et leur dépense conséquente ne faisait qu'augmenter l'instabilité dans tous les secteurs²⁰². L'émergence des partis politiques de l'opposition, conduiront à de nouveaux accords et à la réorientation des programmes gouvernementaux.

L'arrivée des gouverneurs, des présidents municipaux (maires) de partis politiques différents du PRI, avait modifié les règles de partage financier, sans pour autant dire que le déséquilibre interrégional ou l'insuffisance des recettes au niveau local aient disparu.

« *Les citoyens veulent que l'administration soit plus efficace, normalement dans des périodes de paix et de prospérité, ou qu'elle soit plus active dans des périodes de crise économique et sociale* »²⁰³

Cette prémisse est évocatrice du système qui sera acquis par le gouvernement fédéral, de la *performance budgétaire* qui sera introduite pour la première fois dans la Loi de finances en 2006. Dans les années 1970-1980²⁰⁴ le gouvernement avait eu l'intention

²⁰² Pour donner un exemple pratique de la malversation des ressources financières nous pouvons citer le cas de l'ex-gouverneur de Chiapas, Pablo Salazar, qui a été arrêté par la police à cause d'une malversation estimée à 11 mille millions de pesos mexicains (650 millions d'euros approximativement), réalisée au cours de son administration ; cet argent public avait été destiné à la reconstruction de la région lors du passage de l'ouragan Stan. MENDEZ Alfredo, *Detienen la PF al ex-gobernador Pablo Salazar en Cancun*, in Journal La Jornada en Línea, Sección Noticias de hoy, le 07/06/2011, Mexico. www.jornada.unam.mx

²⁰³ JANET M. Kelly and RIVEBNBARK WILLIAM C. *Performance Budgeting for State and Local Government*, USA. 2003, p. 17.

²⁰⁴ ARELLANO GAULT David et RAMIREZ MACIAS Jose, *Presupuesto dirigido a resultados : los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos*. Lecciones desde Mexico, in V Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24- 27 octubre de 2000. Le processus de réforme « pour un gouvernement plus responsable » dans les années 70-80 pourrait être considéré comme un élément du discours politique de notre époque, dans lequel l'efficacité gouvernementale faisait partie de l'image que le PRI voulait donner aux niveaux interne et externe, sans forcément être vrai. Pour donner un exemple, plus récemment, l'adoption d'un mécanisme de transparence budgétaire comme la loi du 30 mars 2006 « Loi de Transparence et Responsabilité budgétaire » n'est pas suffisant pour assurer l'efficacité de l'emploi de

de créer une méthodologie pour la formulation des programmes sectoriels, mais cette dernière n'a pas vu le jour, car il n'y avait pas de certitude quant aux objectifs, à l'évaluation et surtout –l'élément le plus important, à la responsabilisation des fonctionnaires publics. Il ne faut pas oublier que ceci avait un rapport avec la vague de décentralisation qui se mettait en place par les gouvernements dans le monde entier, nommée le « *new management* »²⁰⁵. Avec la nouvelle loi de finances, un contrôle d'évaluation sur les revenus et les dépenses va rechercher l'accomplissement des programmes ainsi que sa publicité afin que la transparence soit réelle. Du côté de la responsabilité des fonctionnaires publics, les sanctions sont dures, elles sont administratives et peuvent aller jusqu'à la responsabilité pénale²⁰⁶.

Ce processus de réforme pour un gouvernement plus efficace et plus effectif, risque de tomber dans le domaine du discours dont le sens caché n'est qu'un *continuum* de l'exercice du pouvoir omniprésent de la fédération. Nous affirmons cet aspect car l'exercice d'un budget si professionnalisé sur le plan technique a dépassé les compétences de l'administration locale, et ce soit par les infrastructures techniques, soit par l'insuffisance de formation du personnel pour mener des activités sous ce type de contrôle et voire leur insuffisance de formation²⁰⁷. Nous nous demandons dans quelle mesure l'enchaînement de cette pratique budgétaire pourrait avoir des conséquences positives sur le développement du modèle fédéral. En d'autres termes, si ce système se plaçait en

ressources publiques. Cependant le gouvernement garde une image face aux électeurs, d'être plus responsable que jamais de ses engagements au bénéfice de la société.

²⁰⁵ Ce *new management* ou nouvelle gestion publique, est largement préconisé par des organismes internationaux comme l'OCDE.

²⁰⁶ Loi fédérale du budget et responsabilité financière. Article 115 de La « Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria ». Par une sanction administrative le gouvernement suspend les fonctionnaires afin de déterminer le degré des fautes. Si sont détectés le détournement d'argent par exemple, la sanction est de caractère pénale et les années en prison sont déterminées en raison du montant détourné.

²⁰⁷ GRINDLEE Merilee S. *Going Local, Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*. Edit. Princeton University Press, USA, 2009, pp. 124-125. Cet ouvrage est le résultat d'une recherche très intéressante car l'auteur s'est basé sur des cas pratiques pour expliquer la perception des gouvernements municipaux lors des réformes administratives mises en place par le gouvernement fédéral ou local, particulièrement sur leur incapacité de les mener à de bons résultats. « *In his town, a municipal treasurer complained, the people aren't motivated when they are offered an opportunity to work together to improve things* ». Traduction : « *Dans sa ville, un secrétaire de finances municipal se plaignait car les personnes ne sont pas motivés à travailler ensemble pour améliorer les choses quand il y en a la possibilité.* ». Ceci est à notre avis, un aspect révélateur des relations entretenues dans l'administration publique entre les trois niveaux. De même, il est observable qu'aucune des trois autorités (fédérale, locale et municipale) ne veut se soumettre à l'autre. Par ailleurs, il semble étonnant d'observer le manque de professionnalisation du personnel pour collaborer en équipe et mettre en marche des projets au bénéfice de l'intérêt public. On pourrait justement avoir l'impression que la notion d'intérêt public est déplacée au deuxième rang sur une échelle de valeurs, où le plus important est de conserver une autonomie totale des uns et des autres.

premier lieu avant de transférer de nouvelles compétences fiscales aux gouvernements locaux, nous serions dans la bonne direction ; dans le cas contraire, il s'agirait tout simplement d'une pratique centralisée utilisée par le gouvernement fédéral afin d'économiser des ressources. Il serait possible dans ce contexte, d'avoir créé un mécanisme de contrôle supplémentaire envers les gouvernements locaux afin de ne pas modifier le système de compétences gouvernementales. Alors en terrain financier, les négociations sur la redistribution de transferts dans la Chambre des Députés aura un rôle encore plus important.

Dans le passé le contrôle exercé par un seul parti permettait l'approbation des réformes fédérales sans aucun problème. Du fait de la transparence et de la pression des partis d'opposition cette activité va se compliquer, il s'agirait alors d'une rupture dans la concentration du pouvoir qui doit forcément aboutir à des propositions de réformes d'une grande ampleur, connues comme « *la réforme de l'Etat* ».

§2- La réforme de l'Etat mexicain : la rupture de la concentration du pouvoir fédéral

Les effets produits par l'accumulation des facteurs instables dans l'évolution du fédéralisme mexicain se confirment de la façon suivante : par les conditions réelles du développement des Etats fédérés, créant un vide dans sa capacité à créer des nouvelles recettes, et par le sentiment de désengagement que la société ressent de la classe politique dans tous les niveaux.

La décentralisation qui avait, en principe, libéré davantage de compétences administratives en faveur des gouvernements locaux dans les années 80²⁰⁸, ne serait suffisant que par l'accroissement des transferts financiers vers les gouvernements locaux impliqués par sa mise en place. Là, la réforme de l'Etat vient se présenter comme une réinterprétation de la configuration de l'Etat fédéral et du mécanisme qui le rendrait stable et adapté aux inégalités nationales²⁰⁹. La réforme de l'Etat est un processus qui va se

²⁰⁸ ZIPPELIUS Reinhold, *Teoria general del Estado*, Porrúa, Mexico, 1999, p. 68. « Ce qui est caractéristique de l'Etat Fédéral se sont les compétences attribuées aux organes de la fédération, comme celles réparties entre les Etats composants, il doit exister un dualisme partagé dans les centres de pouvoir, mais aucun ne doit avoir une suprématie des compétences »

²⁰⁹ L'une des raisons qui a poussé les autorités à reconsidérer le besoin de modifier la façon dont le gouvernement agit a été les crises économiques, car d'après VILLANUEVA A. Luis, (*Gestion Gubernamental y Reforma del Estado*), la crise fiscale de 1982 et la crise électorale de 1988 démontraient qu'une autre articulation des relations entre le gouvernement et la société était nécessaire.

distinguer des réformes du passé où traditionnellement un mouvement armé était nécessaire pour imposer les grandes réformes (avant 1917). Cette réforme est également le résultat de la maturité de la classe politique et de l'essoufflement d'un gouvernement fédéral centralisateur omniprésent.

Nous sommes persuadés que les débats autour de la réforme de l'Etat ont été l'un des plus importants et grands apports de la démocratisation au Mexique. Les politiciens, les académiciens, les citoyens, tous sont conscients du fait que l'organisation de l'Etat fédéral mexicain ait besoin d'être modifiée ainsi que les relations entre ses composants gouvernementaux. Les acteurs locaux ne sont pas exclus car les gouverneurs vont se réunir afin de rendre plus visibles les difficultés qu'ils traversent pour administrer et engager leurs régions dans le processus de développement national²¹⁰.

La relation de ces trois éléments avec notre sujet central concernant le fédéralisme financier est inévitable, car les trois domaines auront un impact sur le fonctionnement du modèle fédéral. Nous y trouvons une grande disponibilité de certains groupes politiques pour avancer, et d'autres groupes pour ne pas trop modifier la façon dont la politique se déroule. De même, en 2007 le Pouvoir Exécutif avait promulgué une loi spécialement pour avancer sur le sujet de la réforme de l'Etat, la loi en question recevait le même nom « *Ley para la reforma del Estado* »²¹¹. De cette manière la dite Réforme de l'Etat est axée sur cinq domaines d'après son article 12 ; I.- Le régime de l'Etat et le gouvernement ; II.- La Démocratie et le système électoral ; III.- Le fédéralisme ; IV.- La Réforme du Pouvoir Judiciaire ; V.- Les Garanties Sociales.

Malgré le caractère innovateur de cette loi dans la pratique courante du pouvoir et de négociation politique, elle ne durera qu'une seule année²¹². Avec des accords ou non entre

²¹⁰ Nous devons dire que les gouverneurs se sont regroupés dans la CONAGO, Conférence Nationale de Gouverneurs, où ils attendent parvenir à des conclusions sur les conditions d'existence que connaissent ces régions ; la finalité est de donner des arguments au gouvernement fédéral pour que celui-ci mette en place les réformes nécessaires pour que les Etats puissent satisfaire les besoins des gouvernés.

²¹¹ Publiée le vendredi 13 avril 2007 à Mexico D.F., dans le Journal Officiel de la Fédération, cette loi était composée de 12 articles.

²¹² GARZA CANTU Vidal, *El Estado innovador y de resultados como proceso para la reforma del Estado en Mexico*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 nov. 2004. Ce professeur nous explique les paradigmes de l'administration publique mexicaine et de sa transformation à travers le temps ; il s'agit du passage d'une étape bureaucratique à la lumière de l'Etat interventionniste par des compromis sociaux particulièrement entre les années 1930-1980 ; puis la deuxième étape serait marquée par une période post-bureaucratique 1980-1999 ; et le troisième paradigme serait marqué par une période méta-bureaucratique à partir de 2000. La première période est caractérisée par un gouvernement de compromis, comme résultat de la révolution et par la gestion du gouvernement fédéral de l'économie nationale, ce qui va donner au secteur public une grande importance. Lors de la deuxième période, la taille du secteur public avait tellement augmenté, qu'elle le rendait inadapté au processus d'efficacité dans lequel le gouvernement voulait s'insérer ; la

les acteurs politiques, ce qui est certain c'est que la nouvelle vague de gestion publique va se consolider comme nous l'avons mentionné précédemment au sujet de la performance budgétaire.

La réforme de l'Etat a été importante dans la détermination de nouveaux enjeux gouvernementaux afin d'adapter l'Etat fédéral aux nouvelles conditions de développement ²¹³; c'est pourquoi la nécessité des réformes dans le domaine politique, administratif (A), et la fixation de nouveaux enjeux fiscaux (B).

A- La nécessité des réformes dans le domaine politique et dans le domaine administratif

Cette réforme de l'Etat ne sera possible que dans un environnement d'alternance, ce pourquoi nous avons décidé d'incorporer le sujet à cette première partie de notre thèse, car elle est aussi, le résultat de l'instabilité du fédéralisme. C'est-à-dire qu'on voit des propositions de réformes par rapport à ce qui ne marche pas, il y a quelque chose qui ne fonctionne pas dans le modèle fédéral et qui réduit son existence ou diminue son efficacité, sans reconnaître pour autant que le modèle en lui-même n'est plus viable dans le contexte mexicain. A la lumière des défauts accumulés par le passé, la réforme de l'Etat cherche des solutions pour rendre fonctionnel ce système fédéral.

Le nouveau fédéralisme consistera essentiellement à annuler l'effet des pratiques monopolisatrices du pouvoir du vieux régime Présidentiel, car il s'agissait des pratiques d'un parti politique unique à la tête du commandement des négociations partout sur le territoire²¹⁴. En théorie, la réforme de l'Etat est le résultat de l'alternance politique, nous devons alors être en présence d'une discussion plus solide et concrète de problématiques

suppression massive d'emplois dans la fonction publique voit le jour, permettant son passage vers un système technocrate. Dans la troisième période, le gouvernement va économiser et s'harmoniser avec les tendances internationales. Il s'agirait de rendre plus transparente l'activité gouvernementale devant les citoyens pour que les réformes soient acceptés et mises en place facilement. C'est-à-dire, s'il y a des limitations budgétaires, celles-ci seront justifiées par la rareté des ressources mais aussi par une logique du moindre prix et la maximisation des résultats.

²¹³ VILLANUEVA ALCOCER Jorge, *La Reforma del Estado en el Ambito municipal*, in Memoria del IV Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad, Edit. Secretaria de la Contraloria y Desarrollo Administrativo del Gobierno del Estado de Tabasco, 1998, p. 185. Traduction libre : « La réforme de l'Etat apporte de changements juridiques, institutionnels qui guident la pluralité politique du pays »

²¹⁴ Paradoxalement le groupe parlementaire qui a proposé cette réforme était le PRI. On pourrait croire qu'il existe une bonne volonté politique, mais son intention cachait quelque part son désir de retourner sur la scène politique avec une nouvelle image et de mettre en évidence les failles de la nouvelle administration du PAN.

nationales, incluant les secteurs ou acteurs opposés au système traditionnel de gouvernance de type centralisé, afin de mener les grandes réformes nationales. Comme nous le savons sur le terrain politique les intérêts divergent entre les différents acteurs politiques ; c'est pourquoi par les compromis internes aux partis politiques, la réforme de l'Etat sera contrainte de se soumettre à la volonté discrétionnaire de l'Exécutif et de la majorité au Congrès fédéral. Nous considérons que ceci est en fin de comptes le prolongement de vieilles pratiques politiques car le gouvernement va réformer tant que son régime (PAN) ne sera pas mis en danger ou exposé à des compromis qui pourraient renforcer les autres groupes politiques (PRD, parti de gauche). Il s'agirait alors d'exhiber les failles structurelles du pays par les pratiques d'un gouvernement comme celui du PRI, loin de représenter véritablement une restructuration de l'Etat²¹⁵. De plus, face la chute du PRI, comme nous l'avons mentionné, il y aurait un engagement plus prononcé sur une nouvelle alternative dans la conduite des politiques gouvernementales par le PAN. D'ailleurs ceci se confirme par la Loi sur la réforme de l'Etat. La question est de connaître l'impact que toute cette instabilité aura sur les relations financières entre les échelons gouvernementaux, parce que nous avons l'impression qu'il s'agit d'un cycle qui ne cesse pas de se reproduire.

Dans le processus de réforme des institutions politiques on constate que ce phénomène ne va pas s'opposer à la construction des mécanismes fédéraux en matière budgétaire. Particulièrement relatif au renforcement du système de transferts. Il y aura de ce point de vue, une incidence matérielle de la réforme qui va placer au premier rang le développement des mécanismes de partage financier. Cela va déplacer en deuxième position la réforme politique. Même si la réforme semble donner une bonne direction à l'organisation de l'Etat mexicain, on trouve dans la pratique qu'il n'existe pas une recomposition des compétences fiscales intergouvernementales.

²¹⁵ CAMACHO SOLIS Manuel, *Reforma del Estado Interrumpida*, in Ouvrage collectif, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*. UNAM, 2001, pp. 149-152. De manière très pertinente cet auteur nous dit que les politiciens du PAN « se sont rendu compte que la transition avait un double risque ; d'un coté le fait de donner au président un pouvoir plébiscitaire qui réduirait le régime des partis et par conséquent celui du PAN ». Alors, voilà ici encore une fois l'instrumentalisation de la concentration du pouvoir lorsque celui-ci risque de ne pas bénéficier à ceux qui le possèdent. C'est-à-dire que les réformes menées par le gouvernement au pouvoir s'attacheront à ne pas attribuer plus de pouvoir aux autres acteurs politiques, seulement le strict nécessaire.

1°) La nécessité des réformes dans le domaine politique

Les propositions que nous allons mentionner font partie de celles qui en général sont les plus citées par les théoriciens ou évoquées par les partis politiques eux-mêmes. Nous devons dire que la Réforme de l'Etat va chercher à redessiner l'équilibre du pouvoir exercé dans le cadre du fédéralisme qui, depuis l'adoption du système, est critiqué sur le plan de la concentration des compétences fiscales dans la fédération.

Ceci nous permet de confirmer, qu'il y aura une organisation toujours instable du fédéralisme, car malgré le compte-rendu que nous pourrions tirer de ces propositions de réforme de l'Etat, la tendance centralisatrice des compétences par la fédération n'est pas si facile à modifier.

Parmi les réformes qui ont soulevé le plus d'inquiétudes on trouve la réforme relative à la réélection, réforme qui a été supprimée et mal considérée après son utilisation sous le gouvernement du Général Porfirio Diaz entre 1877 et 1911. Très discrets sur cette réforme, les gouvernants n'osent pas en général la mentionner dans leurs agendas de réformes gouvernementales. Considérée comme un appel aux vieux esprits du népotisme, il est impossible pour un parti politique de l'intégrer dans l'agenda d'une campagne politique. Néanmoins, les partis et les spécialistes²¹⁶ politiques considèrent que le moment est venu de changer d'image par rapport aux résultats que cela implique en termes d'accomplissement des politiques publiques. Les partisans de la réélection avancent l'argument selon lequel l'inefficacité des programmes est parfois liée au fait que les gouvernants n'aient pas le temps suffisant pour mener à bien des programmes initiés par leur administration.

Sans nous prononcer sur la pertinence ou non de la mise en place de la réélection, sujet bien plus complexe et relevant d'un autre type d'analyse, nous voulons tout

²¹⁶ MENDEZ Enrique et GARDUNO Roberto, Aplazan PRI y PRD en San Lazaro el dictamen sobre la reforma política, in *La Jornada en Linea*, 07/06/2011. Un des sujets de débat actuellement dans la Chambre de Députés est justement la réélection des Législateurs et sa tenue envisageable après 2012. Mais il y a là une confrontation entre les différents groupes parlementaires et surtout une opposition du PAN. Il existe d'autres opinions parmi lesquelles celle des spécialistes qui prônent une revalorisation des principes piliers qui ressortent du contenu de la fameuse constitution de 1917 en vigueur actuellement. Celle-ci mentionne le renforcement de la structure fédérale sans nécessairement introduire la réélection. Consulter, DE ANDREA Francisco Jose, *La restauracion de los tres pilares del constitucionalismo mexicano : el original sistema presidencial, el principio de no reeleccion y el articulado de contenido social*. In *Boletin Mexicano de derecho Comparado*, Sexagesimo aniversario, Numero conmemorativo, 1948- 2008, ano 2008, pp. 2-13.

simplement dire que ce sujet peut être interprété de deux façons. D'une part, la réélection peut être considérée comme une pratique insuffisante et injustifiée, dans la mesure où il arrive que les gouvernants locaux, régulièrement issus d'un même parti politique, se succèdent pendant au moins un ou deux mandats. Ainsi il existe une continuité du parti politique au gouvernement, même si on observe une rotation des gouvernants. Cela impliquerait parallèlement une utilisation budgétaire suivant la même tendance d'une administration à une autre. D'autre part, l'autre interprétation possible fait référence à la réélection législative. Très à la mode au Mexique, la présence des gouvernements divisés²¹⁷ pour lesquels il est difficile de rassembler une majorité issue d'un seul parti politique, soit dans la Chambre des Députés soit au Sénat²¹⁸, va favoriser un environnement plus participatif, mais aussi plus tendu envers l'Exécutif qui a besoin d'un consensus pour faire aboutir ses réformes.

Sur le plan de l'administration de la justice et du rôle du pouvoir judiciaire, comme nous allons le démontrer plus tard au cours des Controverses Constitutionnelles, la Cour Suprême a un rôle très important dans le fonctionnement du fédéralisme. A travers une Réforme de l'Etat, l'intention dans l'absolu serait de transformer la Cour en un tribunal constitutionnel, en la libérant des affaires que des tribunaux pourraient facilement prendre en charge au niveau local, de sorte que son activité principale soit la protection et le respect des dispositions constitutionnelles²¹⁹.

²¹⁷ CORDOVA VIANELLO Lorenzo, "Reforma del Estado y Democracia gobernable : algunas reflexiones", in Ouvrage collectif, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, UNAM, 2001, pp. 69-70.

²¹⁸ Il existe certainement des points positifs dans l'adoption de la réélection, parmi lesquels la qualité de la production législative, le suivi des réformes, le temps suffisant pour discuter et argumenter les réformes, mentionnés par SILVA HERZOG Jesus, *El antiguo regimen y la transparencia en Mexico*. Nous n'allons pas nier de tels bénéfices, le problème réside dans l'inexistence d'une garantie de l'application de la réélection.

²¹⁹ CONCHA CANTU Hugo, *Federalismo : disenyo y funcionalidad*, in *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*, Op.cit, pp. 94-97. Pour ce chercheur, le transfert des compétences dans certains domaines vers des tribunaux de moindre hiérarchie pourrait contribuer à alléger le travail de la Cour Suprême de Justice. Dans la pratique, le système juridique mexicain au niveau locale doit recourir au niveau fédéral (Cour Suprême) à travers le « Juicio de Amparo », ce qui pourrait donner assez de travail aux Ministres au lieu de les libérer pour qu'ils se consacrent aux affaires les plus délicates. Cette proposition va aussi prendre en considération un renforcement du système de Justice locale, dans le sens où les tribunaux locaux pourront décider d'avoir des attributions, afin d'interpréter la légalité des actes dans leur juridiction territoriale. Dans le système en vigueur, cette fonction est exercée par la Cour Suprême de Justice. L'auteur nous rappelle qu'il y a actuellement seulement deux Etats fédérés (Veracruz et Chihuahua) qui ont créé dans leurs tribunaux une salle constitutionnelle locale dans cette optique.

2°) La nécessité des réformes dans le domaine administratif

La réforme de l'administration publique ne pouvait pas être écartée de la réforme de l'Etat et sera axée particulièrement sur la décentralisation administrative. Les acteurs politiques vont accepter que l'un des problèmes de la modernisation de l'Etat fédéral réside dans le degré de centralisation du secteur public que la fédération exerce au niveau national.

La relation qui préserve le domaine du secteur public du fédéralisme financier, confirme une responsabilité de l'Exécutif qui est l'organe chargé et titulaire du corps administratif. La corruption qui a été l'un des points faibles au Mexique, dénoncée partout dans le monde²²⁰ et observée plus particulièrement dans les pays non développés, a privilégié et instrumentalisé politiquement l'accroissement du secteur public au lieu d'accomplir ses missions. On pourrait associer l'échec des programmes ou des politiques publiques à ce facteur, particulièrement entre les années 60 et le début des années 90. C'est d'ailleurs pour cette raison que dans la réforme de l'Etat, la réorganisation de l'administration publique est considérée comme un enjeu crucial²²¹.

Actuellement nous observons une tendance à l'allègement des coûts financiers dans l'administration publique. La gestion du budget et la réduction des déficits dépendent largement du type de choix publics. En effet, l'administration va essayer de supprimer les bureaux non nécessaires et la prestation de services qui représentent un coût très élevé, passant ainsi dans le domaine de la déconcentration et de la concession. La première est certainement due à une activité administrative particulière comme un mécanisme d'adéquation du gouvernement face à une diversité régionale très prononcée²²². Nous reviendrons sur cet aspect dans le sujet concernant *les crises économiques* car il s'agit d'une pratique très commune, voire universelle dans la poursuite d'une efficacité gouvernementale.

²²⁰ PARKER Norma, *La corrupción en America Latina : Estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas*, Americas Accountability Anti-Corruption Project, USAID et Casals Associates, 2004.

²²¹ ZENTELLA TRUJILLO Georgina, *Reforma Administrativa*, in Memoria del IV Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad, Op.cit., p. 197. Pour cette gouvernante de la municipalité de Centro, Tabasco, considère que la seule façon de faire évoluer la nation est à travers un gouvernement efficace lors de l'accomplissement de ses fonctions. La réforme de l'Etat doit incorporer la consolidation d'une structure administrative plus effective en relation à la qualité de services offerts aux citoyens.

²²² ALMADA Carlos, *Desconcentración y descentralización en Mexico*, Revista de Administracion Publica, no 67-68, julio-diciembre, 1986, pp. 52-64. Cf. VALLADARES BAQUEDANO Araceli, *La corrupción en Mexico dentro de la Administracion de Justicia*, Campeche, 19, marzo, 2010.

Concernant la concession, elle prendra plus d'ampleur face à l'impossibilité gouvernementale de continuer à prendre en charge ou d'assurer les services publics, ce qui permettra de faire des économies sur les finances de l'Etat²²³. Cette pratique a pour but de rendre le système de concession plus transparent car il existe une monopolisation dans certains domaines interdite par la Constitution fédérale²²⁴. La réforme de l'administration publique comme nous l'avons déjà dit, va être accompagnée d'une vague de réformes relatives à la performance du secteur public inséré dans la Loi de Finances.

Bien que nous reconnaissons que cette réforme soit probablement la seule à avoir été mise en place²²⁵, si nous réinterprétons l'implication du modèle fédéral existant, nous serions tout simplement en train d'évoquer des moyens mis en place pour économiser et réduire les dépenses gouvernementales au niveau fédéral. Cependant, ce qui nous intéresse est de déterminer à quel moment les gouvernements locaux s'incorporent à cette pratique ; le fédéralisme implique non seulement un niveau, mais tous les niveaux de gouvernement. Il est impossible d'aborder la réforme de l'Etat en considérant le problème de façon verticale ou pyramidale, du haut vers le bas, sans que personne ne parle également de la responsabilité des gouvernements locaux. Le fédéralisme financier ne peut voir le jour que par l'action d'un ensemble composé des trois niveaux de gouvernement : le fédéral, le local et le municipal. C'est pourquoi cette démarche de réforme de l'Etat consistait à cibler les principales problématiques ayant empêché le

²²³ Cf. LOMBARD Martine, *De l'Etat Propriétaire à l'Etat actionnaire : quels changements juridiques*, Revue Française d'administration Publique. *L'Etat actionnaire*, No. 124, Ecole Nationale d'administration. France, 2007, pp. 573-576. La modernisation de l'Etat par rapport aux exigences de performance exige des réformes juridiques autorisant au gouvernement la concentration et l'exploitation exclusive de certains secteurs. « Il fut longtemps considéré que les coûts moyens étaient par nature décroissants dans des secteurs aussi divers que les télécommunications, le transport aérien, le secteur postal et l'énergie qu'une seule entreprise y satisfaisait toute la demande... Il était apparu rationnel après-guerre d'instituer et de prolonger des monopoles au profit des grandes entreprises publiques... Il a fallu tout à la fois une évolution d'analyses économiques aboutissant à la contestation de l'existence de tels monopoles naturels... ». Nous transposons cette réalité à celle du Mexique car au fond il s'agit du même phénomène. Finalement, il s'agira uniquement de passer des monopoles de l'Etat à des monopoles privés autorisés selon les dispositions juridiques créées dans une telle finalité.

²²⁴ Article 28 Constitutionnel, Traduction « Dans les Etats-Unis de Mexique, les monopoles et toutes les pratiques monopolisatrices sont interdits ... ». Consulter également PEREZ MIRANDA Rafael, *Propiedad Industrial y Competencia Economica*, 2^e, Edit Porrua, Mexico, 1999, p. 294. Dans l'histoire de l'industrie au Mexique, les antécédents des dispositions anti-monopolistiques sont répertoriés à partir de 1857. Une augmentation des dispositions a été constatée en 1917 puis en 1983. Malgré l'existence d'une telle normativité même son interdiction au niveau constitutionnel, les entreprises publiques ont connu un essor important. Du côté de secteur privé les monopoles ont toujours profité de l'imprécision des lois réglementaires pour s'installer et conserver leur pouvoir devant les autres entreprises. Le secteur des télécommunications permet d'illustrer cette situation.

²²⁵ La fermeture par décret présidentiel de la Compagnie de Luz y Fuerza del Centro a entraîné la suppression de milliers d'emplois ; l'argument était que cette entreprise publique était devenue inutile et représentait une charge élevée qu'il fallait supprimer.

déroulement du fédéralisme. Avant la promulgation de la loi de transparence de l'information publique²²⁶, on savait qu'il y avait des besoins partout, que les autorités cachaient quelque chose sans que l'on puisse avoir accès aux données gouvernementales, mais les autorités présentaient des informations positives sur le développement des actions menées par les responsables de l'administration publique. Actuellement, et d'après le projet *pour un vrai fédéralisme*²²⁷, l'Etat fédéral va exposer la situation de chaque secteur, notamment en matières éducative, culturelle, de développement et d'emploi.

Les inégalités territoriales peuvent être présentées de deux manières ; tout d'abord par rapport à un meilleur équipement technique des régions développées, puis par le potentiel financier entre une région et une autre. Dans ce deuxième cas, la portée des transferts sera essentielle par son ampleur, car elle va déterminer la modernisation et l'adaptation de l'infrastructure, y compris celle des ressources humaines, dans la prestation des services publics.

Il est alors évident que la réforme administrative fait partie d'un ensemble de mécanismes nécessaires à l'amélioration des conditions d'égalité régionale ; son aspect économique, par le coût que cela représente, se trouve également en relation avec le fédéralisme financier.

B- Les nouveaux enjeux en matière fiscale

L'autre question qui soulève autant d'inquiétude en matière de réforme de l'Etat est le partage des compétences en matière fiscale. Cette question est nommée de plusieurs façons : « *Réforme fiscale* » ou, pour ceux qui conçoivent un changement plus complet de la pratique des compétences, « *La Réforme Fiscale Intégrale* ». La question est de déterminer s'il serait possible d'effectuer un changement radical des relations fiscales face à un système fédéral centralisé.

On voit que dans le langage juridique et économique mexicain, il existe une grande attention sur les bénéfices que pourrait apporter une réforme de grande ampleur. Le recouvrement des impôts et la redistribution des compétences fiscales des gouvernements locaux sont l'espoir d'un système fédéral qui, en matière économique, pourrait être

²²⁶ Loi fédérale de transparence et d'accès à l'information publique, publiée dans le JO de la Fédération le 11 juin 2002.

²²⁷ Programme pour un authentique fédéralisme, Programa por un auténtico federalismo, 2002-2006, Secretaria de Gobernación.

l'élément clé permettant le développement et la redistribution de la richesse. En effet, on y trouve un ensemble d'objectifs définis lors des propositions de réformes, comme s'il suffisait de parler tout simplement de réforme, permettant de tout y inclure sans passer par des étapes intermédiaires qui permettraient de débiter par des réformes primaires, puis de les concrétiser avec des réformes de grande ampleur²²⁸.

La complexité pour arriver à mettre en place de grandes réformes fiscales correspond également à des raisons politiques. Lors de compromis politiques, particulièrement en période électorale, les acteurs politiques de tous les niveaux de gouvernement ne prendront pas d'engagements qui pourraient leur coûter une élection. Ils ne sont alors pas prêts à altérer l'image du parti politique auquel ils appartiennent. Sujet tabou dans le processus de réforme de l'Etat, la pratique fiscale va se contenter d'une augmentation des fonds de transferts vers les Etats et les municipalités. Dans les discours, on parlera d'une « *fédéralisation* » des ressources financières pour nous donner l'image de la grande réforme fiscale intégrale.

Ceci nous permet de dire que les relations construites verticalement entre la fédération et les gouvernements locaux, entre le centre et la périphérie, ne changeront pas. Pour aller au-delà de ce fonctionnement centralisé, la réforme dépend de sacrifices que les groupes de pouvoir ne sont pas forcément prêts à faire. On pourrait alors se demander comment la création ou la réduction des impôts sont mises en place s'il existe une opposition du secteur politique de démontrer ouvertement le sacrifice imposé aux citoyens par la fiscalité. Ce qui nous mettrait en contradiction si l'on parle d'un refus du sacrifice imposé aux citoyens qui sanctionneront par le vote, sauf que dans les faits, il n'existera pas une sanction par le vote, car les réformes sont menées en dehors des périodes électorales.

Dans le cas que nous venons de mentionner, les réformes seront engagées au cours d'une période d'administration ; il est vrai que le pluralisme politique après 2000 a ouvert un peu ce chantier et on entend des propositions de réforme fiscale venant surtout de la

²²⁸ On considère par exemple le cas de la France où la décentralisation a été une réforme qui s'est développée en deux temps : par l'acte I et sa confirmation, puis sa continuité après 2000. Cette façon de mettre en marche les réformes administratives est le résultat d'une organisation administrative qui a permis de toute évidence, d'évaluer la pertinence et la nécessité de nouvelles réformes. Dans le cas des réformes administratives au Mexique, l'évaluation est devenue plus importante ces dix dernières années. Alors que par le passé il n'y avait pas une culture d'évaluation, de contrôle et de préparation des fonctionnaires publics, les réformes avaient de maigres résultats positifs.

gauche et du secteur académique²²⁹. Par contre, l'Exécutif (tendance de droite) est le plus souvent touché par les mesures économiques. Le sacrifice qu'elles pourraient entraîner sur le plan politique est transféré aux contribuables qui n'auront pas le choix et seront les simples spectateurs de l'accroissement, de la réduction, de la suppression, de la création ou de l'exonération des impôts. Là, la législation en matière fiscale va jouer un rôle très important car l'arsenal des dispositions fiscales rarement intelligibles permettra de cacher des avantages ou des désavantages pour les contribuables²³⁰.

On pourrait justement attendre de la réforme de l'Etat en matière fiscale, qu'elle traite cette complexité, mais on observe rarement une décomposition de la problématique et une progression par étapes. C'est pourquoi il est important de mentionner ces étapes car elles se présentent la plupart du temps en un seul bloc et sont source de désorganisation ou d'instabilité. Premièrement, la réforme doit traiter les relations entre l'autorité et l'administré. Deuxièmement, la réforme doit réviser les compétences fiscales entre la fédération, les Etats et les municipalités. Troisièmement, la réforme doit analyser les mécanismes de transferts qui ne sont en aucun cas une révision des compétences fiscales. On y voit l'insertion de la « fédéralisation » des ressources comme synonyme des compétences fiscales, ce qui est faux. Ceci nous permettra de confirmer plus tard une observation de l'instabilité financière par l'augmentation des transferts, plutôt qu'une redistribution des compétences financières de la fédération vers les autorités locales. Les enjeux fiscaux s'insèrent dans la réforme de l'Etat mexicain, car pour le fédéralisme financier ils pourraient apporter plus de recettes aux autorités locales et municipales.

1°) La réforme fiscale

La réforme fiscale est un processus dynamique qui constitue un pilier essentiel dans la modélisation et la modernisation de l'Etat ; la réforme fiscale est utilisée comme un instrument de la politique économique à travers la politique fiscale. Il s'agit d'organiser

²²⁹ GROPPI Tania, *La Reforma Constitucional en los Estados Federales, entre pluralismo territorial y no territorial*, En SERNA DE LA GARZA Jose, *Federalismo y regionalismo*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de derecho Constitucional, UNAM, Mexico, 2002, p. 197. Pour cette chercheuse, le pluralisme consiste en une pratique d'intégration des Etats membres de la fédération dans la réforme, comme un élément indissociable du fédéralisme.

²³⁰ MARTINEZ Jean Claude, Colloque, FIREF, *Conférence sur les fumigènes fiscaux dans le monde*, Nice 2008. On a mis en évidence comment la complexité de la normativité juridique en matière fiscale partout dans le monde est une pratique généralisée qui rend inintelligible son contenu, et comment par hasard la plupart du temps ce manque de clarté coïncide avec des bénéfices fiscaux, pour certains groupes ou secteurs.

les relations axées sur les trois points que nous avons précédemment soulignés. C'est pourquoi il est très délicat et compliqué d'aboutir à des réformes de grande ampleur. Cet outil a été courant au Mexique depuis les années 1970, époque au cours de laquelle on observe que le discours politico-administratif incorpore la réforme fiscale comme l'un des enjeux de l'administration fédérale²³¹.

Pendant la première période de la réforme fiscale, l'effort a porté sur le développement de la coordination fiscale, des réformes sur l'ISR et la création de la TVA. Comme nous pouvons le voir, il s'agissait en effet d'une réforme de grande dimension qui allait changer la pratique des relations intergouvernementales ainsi que la structure des impôts. La coordination fiscale s'est focalisée essentiellement sur l'harmonisation fiscale et les limites des compétences locales pour passer à un système de partage des recettes à travers les transferts.

La réforme fiscale est et sera toujours l'un des sujets sensibles du gouvernement, car elle conserve un lien étroit avec le fédéralisme fiscal consistant à distribuer des compétences fiscales. Si l'une des caractéristiques du système fédéral est associée à sa flexibilité et son adaptabilité au contexte international, nous constatons qu'à l'inverse, le modèle fédéral mexicain a renforcé une structure pyramidale rigide pour présenter un système solide et simple à la fois. La simplicité sera visible par un système fiscal homogène et par le contrôle de dépenses imposé par le sommet sur les gouvernements locaux.

La réinterprétation de la redistribution des compétences fiscales dans la réforme de l'Etat est une reconnaissance implicite de la concentration du pouvoir financier fédéral par rapport à un système qui a évolué dans ce sens depuis son intégration, une évolution qui a grandi avec une structure juridique ad-hoc. C'est pourquoi nous constatons que la réforme, renforcée par une vague de pluralisme politique, vient encore s'incorporer dans l'agenda de nos jours.

Les Etats fédérés ont dû affronter des temps difficiles où l'insuffisance financière a mis en évidence leur manque d'autonomie et leur incapacité à donner résoudre les problèmes locaux. Par exemple la mobilité des citoyens sur le territoire et son agglomération dans les grandes villes, particulièrement dans le District Fédéral (ville de Mexico), où au niveau international à Rio de Janeiro au Brésil, ou à Buenos Aires en

²³¹ LOPEZ HERNANDEZ Rosalinda, "Reforma fiscal y federalismo fiscal", in Ouvrage Collectif, *Conceptos de Reforma fiscal*, UNAM, Mexico, 2002, p. 77.

Argentine²³², a été due à un développement inégalitaire et insuffisant des gouvernements locaux pour stopper cette tendance. Les Pouvoirs fédéraux ont interprété les compétences exclusives de telle façon que les Etats fédérés n'ont pas pu échapper à la subordination qu'une telle interprétation impliquait. De même, d'autres réformes, comme celle qui a reconnu l'autonomie des municipalités dans l'article 115 Constitutionnel, sur laquelle nous reviendrons ultérieurement, ne vont pas aller plus loin dans la recomposition en matière fiscale locale²³³.

Dans ce contexte, il conviendrait de s'interroger sur la réelle possibilité de réformer l'Etat²³⁴ ; ce qui nous amène à comprendre *pourquoi et comment* le fédéralisme financier mexicain dépend d'une réforme de grande ampleur. La réforme fiscale intégrale qui a pour but l'augmentation des recettes opère certainement dans les domaines où le gouvernement préfère s'investir, particulièrement pour attirer les investissements internationaux. Dans cette perspective nous pouvons dire qu'il s'agit de simples adéquations administratives.

2°) Une réforme pour de nouvelles recettes

Dans le cadre de notre recherche, nous avons expliqué jusqu'ici la problématique qu'entraîne le fédéralisme financier à partir d'une perspective surtout politique, celle d'une instabilité qui est très présente dans l'histoire du Mexique²³⁵. Nous avons également montré une accumulation des compétences et du pouvoir au niveau du gouvernement fédéral durant la période de transition démocratique visible par l'arrivée de nouveaux acteurs politiques. Nous sommes convaincus que l'indissociabilité de tous ces facteurs ne nous permet de voir qu'une facette de l'instabilité du système fédéral mexicain.

²³² Nous assistons à travers ce phénomène à l'essor de grandes mégapoles. Cf. CARROUE Laurent, COLLET Didier et RUIZ Claude, *La mondialisation*, Edit. Bréal, 2006, pp. 156-157.

²³³ CONCHA CANTU Hugo, *Federalismo : diseño y funcionalidad*, Op.cit, pp. 94-95.

²³⁴ MOLINAR HORCASITAS Juan, *Se puede réformar al Estado ?*, in CAMACHO SOLIS Manuel, "Reforma del Estado Interrumpida", in Ouvrage collectif, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, Op.cit., p. 117. Pour l'auteur, la réforme de l'Etat est viable parce qu'il s'agit d'un phénomène lié à un aspect générationnel. C'est-à-dire que les réformes engagées sont un reflet de la volonté de donner un sens et une direction aux institutions gouvernementales dans une période donnée.

²³⁵ L'organisation du modèle fédéral dans cette perspective est liée à la volonté des groupes au pouvoir. Une réforme fiscale face à un système politique qui a tendance à tout centraliser est difficile à envisager, même depuis les années 40. Le chercheur Octavio Rodriguez expose « la classe dominante a beaucoup de pouvoir pour qu'une réforme soit possible. Il n'y aura pas de réforme qui affecte ses intérêts », RODRIGUEZ ARAUJO octavio, *La reforma politica y los partidos politicos en México*, Edit. Siglo XXI, 12eme, 1997, pp. 189-194.

Dans une autre optique, afin de décomposer l'instabilité du fédéralisme, nous pouvons distinguer ses différents éléments constitutifs ; historiques, politiques, économiques et juridiques. Dans notre interprétation nous ne devons pas isoler chaque élément comme étant un facteur indépendant. Il convient de les expliquer, de comprendre leurs interactions et d'étudier leurs effets sur l'organisation du fédéralisme mexicain dans son ensemble. Par exemple, les limites de la réforme fiscale mettent en évidence un terrain de conflit financier ou économique associé aux problèmes politiques produits dans le temps.

Pour pouvoir apporter des arguments valables qui nous aideront à visualiser la problématique du partage de compétences fiscales, qui est à l'origine de cette lutte pour de nouvelles recettes, il nous faut assumer d'abord, qu'il existe des besoins que les gouvernements locaux n'arrivent pas à financer. Cela signifie qu'il existe un manque, une insuffisance au niveau gouvernemental par rapport à ces dépenses. Dans cette situation, la réforme fiscale serait l'instrument, qui ramènerait l'équilibre entre les recettes et les dépenses²³⁶.

La raison pour laquelle la réforme fiscale intégrale est si importante et considérée comme un enjeu de la réforme de l'Etat mexicain, réside dans l'accumulation des compétences par le gouvernement fédéral, étranglant financièrement les compétences locales en matière de création des recettes. En d'autres termes, cela désigne le pouvoir d'imposition retiré au cours de l'histoire en faveur de la fédération. Si ce facteur est l'une des raisons de l'insuffisance financière des gouvernements locaux, cela reviendrait à dire également que les transferts sont insuffisants. C'est pourquoi les gouvernants locaux se livrent une bataille, afin d'obtenir davantage de transferts²³⁷. Il serait nécessaire alors, d'aller plus loin dans notre analyse, notamment en amont, pour comprendre deux choses. D'une part, pourquoi les ressources transférées par la fédération sont-elles insuffisantes, entraînant les gouvernements locaux à demander plus de compétences fiscales ? D'autre part, pourquoi la réforme fiscale incluse dans la réforme de l'Etat revient-elle comme une proposition pour reconfigurer les relations intergouvernementales ?

²³⁶ OCDE, Latin American Economic Outlook, 2008, pp. 41-51.

²³⁷ Des exemples sur la dépendance financière des Etats fédérés et des municipalités des transferts fédéraux, sont inclus dans la section d'annexes, les recettes des Etats ou bien les recettes des municipalités. Selon les exemples de ces annexes, il existe une dépendance de plus de 75% en moyenne des ressources fédérales.

a) Le contexte dans lequel s'inscrit la nécessité d'une réforme fiscale

Pour répondre à nos questionnements, on constate que les recettes du Mexique sont très basses, de l'ordre de 11% du PIB, ce qui par rapport aux pays de l'OCDE est une performance plutôt médiocre, la moyenne étant de 26%²³⁸. L'insuffisance des ressources publiques a provoqué des limites dans la façon de dépenser du gouvernement, poussant l'endettement public vers une augmentation de 52% au cours de l'actuel sexennat²³⁹. Au début du XXème siècle, la fédération bénéficiait de 63% de recettes, les Etats fédérés de 24% et les municipalités de 13% ; au fil du temps, ces pourcentages ont changé du fait de l'accumulation de compétences fiscales fédérales. Ainsi, la tendance montrera un autre type de partage avec 80% pour la fédération, 14% pour les Etats et 2,4% pour les municipalités. Nous constatons là une évolution marquant la concentration des ressources financières disponibles au niveau fédéral. Cela a provoqué une dépendance locale des transferts dont 90% des revenus proviennent de transferts, cette prédominance des transferts est de 70% pour les municipalités ; globalement cela équivaut à une dépendance²⁴⁰ de 88% des ressources provenant du gouvernement fédéral pour les Etats et les municipalités²⁴¹.

En outre, l'ouverture commerciale du Mexique a mis en évidence les principales sources financières, parmi lesquels on trouve : une fiscalité très basse, une dépendance élevée des revenus liés à la vente de produits pétroliers, des ressources envoyées par les immigrants habitant à l'étranger (*remesas*), en particulier ceux installés aux Etats-Unis, et le faible niveau des exportations qui a commencé à s'accroître depuis 2000. Si l'existence des sources financières est visible à travers tous ces domaines, alors l'une des faiblesses

²³⁸ Etudes de politique fiscale de l'OCDE, Fiscalité et économie. *Analyse comparative des pays de l'OCDE*, no 6, 2002, p. 8.

²³⁹ ZUNIGA M. Juan, La deuda externa bruta total de Mexico asciende a 257 mil millones de dólares, in La Jornada en Linea, Seccion Economía, Mexico. 10 de Junio de 2011. www.jornada.unam.mx. La dette externe totale du Mexique s'élève à 257 milliards de dollars selon la Banque du Mexique et le Ministère des Finances.

²⁴⁰ Le Ministre de Finanzas Cordero Arroyo s'est prononcé en faveur d'une réforme fiscale qui vise les municipalités, car il considère que le renforcement de ce niveau de gouvernement est essentiel dans la captation de ressources financières. Il considère également que l'une des failles du système fiscal est le bas niveau de recouvrement que ce niveau présente. ZUNIGA M. Juan Antonio, *La reforma fiscal debe fortalecer la recaudacion en Estados y Municipios*, in La Jornada en Linea, Seccion noticias de hoy, 24/03/2011. www.jornada.unam.mx

²⁴¹ MONRAZ SUSTAITA Cesar Alejandro, *El Federalismo como eje de la Reforma Hacendaria en Mexico*, in *Conceptos de Reforma Fiscal*, Op.cit, pp. 97-100.

symptomatiques du système réside dans l'absence de ressources financières obtenues par le recouvrement. L'inefficacité dans la collecte des impôts par l'administration fiscale durant des années, n'est pas due à une incompétence technique car on ne peut pas accuser une administration qui ne faisait qu'obéir aux ordres d'un gouvernement plus intéressé par la continuité d'un système présidentiel et d'un pouvoir politique. Cependant, il ne fait aucun doute que le manque de recettes mettra en évidence le degré de recouvrement si faible au niveau national et visible dans toute l'Amérique Latine²⁴².

Dans ce contexte, une gestion discrétionnaire du pouvoir Exécutif dans l'exécution du budget par l'accumulation des compétences a mis en évidence le besoin de rééquilibrer le pouvoir, à partir des compétences que les gouvernements locaux doivent exercer pour qu'une innovation des recettes soit possible. Ceci est le contre-pied d'une pratique historique de concentration qui rend difficile ladite « *Réforme Fiscale Intégrale* ».

Toujours dans ce contexte, le problème de la réforme fiscale essaie de pousser l'Exécutif à modifier l'encadrement institutionnel sur trois aspects : tout d'abord le déséquilibre vertical –produit d'une dépendance des gouvernements locaux du centre, par les transferts comme nous l'avons mentionné préalablement ; ensuite une vérification du système des transferts afin de le rendre égalitaire car il apparaît que certaines régions de mêmes conditions ont des montants qui peuvent différer. Cet aspect doit être lié au contrôle des commissions responsables de vérifier les transferts dans la chambre des députés, car il pourrait s'avérer que les montants attribués aient un lien avec le parti politique présidant les commissions législatives en question. Enfin, le troisième aspect concerne le système de contrôle budgétaire par rapport à l'utilisation et à l'investissement des ressources publiques qui sont parfois employées pour des activités qui n'ont rien à voir avec des projets de développement régional²⁴³.

²⁴² RIOS GRANADOS Gabriela, *Recaudación como base de una reforma fiscal*, in *Conceptos de Reforma Fiscal*, pp. 109-133. Pour cette chercheuse, l'augmentation du recouvrement des impôts est l'un des sujets incontournables de la réforme fiscale, à travers une actualisation de l'autorité qui doit mettre en valeur un processus de contrôle plus spécifique et des méthodes de modernisation de l'administration fiscale.

Par rapport au faible niveau de recouvrement en Amérique Latine, la Commission Economique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPAL) a déclaré que bien que de nouvelles procédures aient été adoptées par les administrations fiscales il reste encore beaucoup à faire. Site officiel www.eclac.org

²⁴³ NAVARRO GONZALEZ Myriam, Entregan a particulares estadio de Tepic, construido con fondos públicos”, *Journal, La Jornada en línea, Seccion Estados*. Mexico.10 de Junio de 2011. Disponible sur internet. Dans l'Etat de Nayarit, le Gouverneur Ney Gonzalez a construit un stade qui a coûté environ 150 millions d'euros au trésor public. Une fois la construction achevée, le gouverneur cherche à se débarrasser de l'immeuble par concession à des particuliers, avançant qu'il n'est finalement ni utile ni rentable pour l'administration locale. De même ce même gouverneur qui est sur le point de finir son mandat a l'intention de nommer un procureur de justice pour une durée de cinq ans. Cette deuxième proposition n'a pas encore été validée par la Chambre des députés locale, mais ceci nous permet de confirmer deux situations utiles

Tous les arguments que nous venons de donner, ont été à la base une confirmation de la nature politique de la réforme fiscale. La révolution qui entraîne plus de responsabilités, de sanctions, de compétences, de transparence, etc. va sans doute bouleverser le modèle fédéral centralisé qui a caractérisé le Mexique depuis sa naissance. Dans notre recherche, nous avons constaté que la peur ou la volonté d'une continuité des pratiques centralisatrices ont amené avec elles le sujet de la décentralisation comme une solution parallèle face à la concentration du pouvoir. On a décentralisé là où il le fallait, ou on décentralise dans les domaines souhaités par le gouvernement fédéral. Il n'est pas étrange que les universitaires conçoivent la décentralisation comme une échappatoire pour éviter des responsabilités, car le paradigme va justement se situer dans la divergence entre la décentralisation et le fédéralisme. Souvent on va entendre parler de la fédéralisation des ressources financières, lorsqu'il s'agit d'une augmentation des transferts. A travers l'augmentation des ressources, on est dans la décentralisation, mais pas sur le terrain du fédéralisme à proprement parler car la décentralisation financière ne consiste pas à attribuer des responsabilités, c'est la décentralisation administrative qui la déclenche. Dans le cas du fédéralisme, on trouve des compétences propres aux régions, une responsabilisation²⁴⁴ de la périphérie (régions) vers le centre (pacte fédéral) et non l'inverse. Il ne s'agit pas d'une dévolution du pouvoir fiscal (*fiscal dévolution*) pour reprendre une expression utilisée dans les politiques économiques anglo-saxonnes²⁴⁵.

pour notre thèse. Premièrement, on constate l'utilisation irrationnelle et discrétionnaire des fonds publics de la part de gouvernants qui, sous couvert d'œuvrer pour le développement et l'intérêt public, n'ont fait qu'endetter de plus en plus les régions. Deuxièmement, on constate que les gouvernants peuvent se procurer une protection pour ne pas rendre de comptes à la fin de leur mandat. L'enjeu est simple, l'absence de poursuites judiciaires entraîne l'absence de toute responsabilité. Du point de vue des citoyens, on regarde des milliers de réformes sans pour autant constater la création d'un système plus juste à cause d'un gouvernement qui manque de crédibilité par son action.

²⁴⁴ LOPEZ HERNANDEZ Rosalinda, Op.cit, p. 82.

²⁴⁵ "Fiscal devolution exist if local government controls the spending decisions; funding comes mainly from the local jurisdiction, although it may be supplemented by center". En effet il apparaît que nous sommes dans le système fédéral mexicain devant une déléation et pas sur une dévolution du pouvoir local. Cette citation évoque l'autonomie du niveau local dans la prise de décisions relatives aux dépenses, sans l'intervention des autorités fédérales. Celles-ci participent pour renforcer l'autonomie locale. Sous le plan de la déléation le gouvernement central, c'est-à-dire fédéral, participe avec des fonds et détermine également les conditions de dépenses. Cette dernière situation est plus représentative du modèle mexicain à notre égard. Cf., Mc GUIRE Michael, *Decentralization for Satisfying Basic Needs, An economic guide for policymakers*, Edit; Information Publishing, 2ème, USA, 2010, pp. 46-48

b) La nécessité d'une réforme approfondie du domaine fiscal

En effet la conception d'un système fédéral qui produira de nouvelles recettes n'est envisageable que par une révision de la normativité qui régle les relations entre les deux niveaux du gouvernement. Bien qu'il s'agisse d'un sujet plutôt lié à la deuxième partie de notre thèse (*Le fonctionnement Conflictuel du Fédéralisme, Les terrains du Conflit, le terrain juridique*), nous devons évoquer ce sujet car, la réforme fiscale étant un élément du processus de la réforme de l'Etat, elle n'est matériellement possible qu'à travers la modification de la structure juridique qui contient justement le système source de la problématique.

Nous n'irons pas trop loin car nous reparlerons des compétences exclusives du niveau fédéral par la suite. Dans le chapitre sur les antécédents historiques, nous avons souvent fait référence à une imprécision qui a évolué dans la Constitution et qui a fini par attribuer des pouvoirs illimités en matière fiscale à la fédération d'après l'article 124 ou également l'article 73 Constitutionnel²⁴⁶. Cette imprécision, souvent dénoncée comme constituant le frein au fédéralisme par les limites fixées au niveau local en plus de la législation secondaire (Loi de la Coordination Fiscale), ne fera que rendre inopérable l'autonomie régionale supposée exister dans un Etat à caractère fédéral²⁴⁷. Par peur ou par précaution, le contrôle du niveau local par le domaine financier s'insère dans un processus complexe de réforme juridique et de négociation politique et fiscale, processus qui n'a pas été capable jusqu'à présent de créer une véritable rupture de la concentration du pouvoir fédéral.

Bien que notre recherche ait pour finalité de trouver les raisons qui ont fait du fédéralisme financier mexicain un système très centralisé et de montrer le refus des politiciens d'envisager une réorganisation du système, nous allons voir dans autre perspective que l'évolution du problème de l'instabilité est liée parallèlement à d'autres instabilités. Sans justifier la concentration des compétences par le gouvernement fédéral, nous trouverons des situations que seuls les décideurs de la gestion économique du pays

²⁴⁶ TORRES MERCADO Tomas, "Federalismo Fiscal", in Ouvrage collectif, *Conceptos de Reforma Fiscal*, Op.cit, pp. 142-145.

²⁴⁷ CARPIZO Jorge y MADRAZO Jorge, *Derecho Constitucional*, UNAM, Mexico, 1990, pp. 99-100.

ont dû traverser et y être sans cesse confrontés, à savoir les crises économiques²⁴⁸. Cela constitue un argument incontestable en faveur de cette réforme juridique qui centralisera de plus en plus les pouvoirs fédéraux, au détriment de l'autonomie locale.

Chapitre 2 : Les facteurs économiques

Profondément associés au sujet de notre premier chapitre (les facteurs politiques), les facteurs économiques vont provoquer des conditions à partir desquelles la législation va se développer et sera adaptée afin de rendre à la fédération le pouvoir nécessaire pour administrer le pays²⁴⁹. Dans certains cas, le système juridique aura certainement un impact sur l'aspect économique, par exemple dans le cas de l'ouverture économique internationale. Il est important pour nous de réexaminer cette situation car le fédéralisme financier au Mexique ne dépend pas exclusivement des facteurs historiques, politiques ou de la concentration du pouvoir que le fédéralisme aurait pu entraîner. L'indissociabilité existant entre le droit et l'économie²⁵⁰ que nous avons pu mentionner précédemment, va se confirmer par des faits précis qui ont contribué à bouleverser, voire à dénaturer le type de relations que le modèle fédéral devrait avoir par rapport à ces Etats fédérés.

Ce chapitre concernant les facteurs économiques constitue le deuxième volet sur lequel nous allons nous pencher afin de comprendre le rapport entre trois éléments : l'instabilité financière résultant d'une continuité des crises économiques, les facteurs qui ont influencé l'augmentation des transferts vers les niveaux locaux, et le comportement du gouvernement fédéral comme gestionnaire de l'économie.

L'interventionnisme de l'État et son passage d'un Etat providence à un Etat de la performance réduisant les déficits budgétaires sont des éléments précisant cette relation

²⁴⁸ ASSIES Willem, *Gobiernos locales y reforma del Estado en América Latina*, Edit. El Colegio de Michoacan, 2003, pp. 13-20. Ce phénomène n'est pas exclusif du modèle mexicain, en Amérique Latine durant les années 80 les grandes réformes de l'Etat avaient pour objet de trouver un équilibre entre les besoins économiques et les limites budgétaires confrontés par les pays. De cette manière l'arrivée des vagues de décentralisation sont apparues pour partager les responsabilités entre les gouvernements locaux et centraux et rendre plus efficace l'action publique. Cet argument est donné pour justifier l'intervention du gouvernement et les défis qu'il doit affronter lors de l'organisation de compétences entre les différents acteurs.

²⁴⁹ Ce sont des problèmes qui vont se répercuter sur la structure territoriale des pays, obligeant les gouvernements à utiliser une législation propice à l'adaptation aux changements. De plus, les rapports entre le centre et la périphérie vont également changer dans la mesure où les inégalités seront plus prononcées entre les régions. Consulter VELTZ Pierre, *Mondialisation, villes et territoires*, Puf, 1^e, 1996, pp. 61-75.

²⁵⁰ L'interprétation de cette relation entre les deux domaines, le juridique et l'économique, se pose afin de trouver un équilibre, car il semble qu'ils s'influencent l'un l'autre. CHEMILLIER GENDREAU Monique, *Pour une éthique de l'économie : le droit, élément de frein ou de progrès ?* Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, 2003, pp. 4-8.

entre le droit et l'économie²⁵¹. Cela transparaît dans la conception juridique du budget et l'incorporation des dépenses. Il est intéressant d'observer que dans cette démarche où l'Etat s'adapte à la conjoncture par voie de réformes structurelles, il y a des effets collatéraux dans la vie interne du pays²⁵². Il s'agirait probablement de réformes incomplètes ou insuffisantes mais qui de toute façon mettent en évidence une instabilité interne par des phénomènes comme l'immigration ou le sacrifice de l'autonomie locale.

Notre étude nous permettra de voir comment le processus évolutif de l'économie va de pair avec un processus juridique²⁵³ ; dans leur ensemble les deux processus vont indiquer le type et le degré de compétences financières gouvernementales. De cette manière nous aborderons d'abord le problème de l'instabilité financière répétée (Section 1) qui, associé au libre échange (Section 2), va déterminer et justifier les compétences de la fédération en matière économique.

Section 1 : L'instabilité financière répétée

L'étude de l'organisation instable du fédéralisme financier au Mexique nous a amené à explorer d'autres causes qui sont intervenues dans la pratique centralisée du fédéralisme. Il s'agit d'événements auxquels les pays du monde entier sont confrontés continuellement. Récemment, la crise économique de 2008 a provoqué des énormes altérations dans la vie sociale et même politique des pays, ce qui a mis en évidence la vulnérabilité des finances publiques et l'instabilité consécutive que cela implique²⁵⁴. De nombreux projets d'investissement ont dû être interrompus et on a assisté à la réduction des programmes gouvernementaux, à des licenciements massifs dans la fonction publique,

²⁵¹ WITKER Jorge, *Curso de Derecho Economico*, édit. IJ Serie, Ensenanza y material didactico, no. 9, Mexico, 1989, pp. 33-35. « L'intervention de l'Etat dans l'économie apparaît comme un instrument temporaire par lequel le pouvoir public intervient dans le système économique afin de corriger les contradictions et crises internes au système économique libéral ». Nous pouvons également reprendre l'idée de l'efficacité des dispositions juridiques du propre système fédéral mexicain auquel nous avons fait allusion au début de cette première partie de la thèse. Cf., COSSIO DIAZ José Ramon, *Derecho y analisis economico*, Op.cit., pp. 185-199.

²⁵² L'influence des aspects économiques est telle que les choix sur la décentralisation dans les pays sont influencés par ces facteurs. La dynamique économique affecte alors l'action publique et le droit public. Cf. COLSON Jean Philippe, *Droit Public Economique*, Op.cit., p. 795.

²⁵³ L'instabilité économique en Amérique Latine s'est produite de manière généralisée, compromettant le développement des nations. En Argentine, au Mexique, au Chili ou en Colombie le ralentissement économique dans les années 70-80 va marquer une période de choix publics pour affronter l'expansion de dépenses publiques, par des mesures fiscales. Ces mesures concernent particulièrement l'IR, la TVA. Cf. PERRY Guillermo y HERRERA Ana Maria, *Finanzas publicas, estabilizacion y reforma estructural en América Latina*, Edit. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1994, pp. 4-29.

²⁵⁴ International Monetary Fund, *The implications of the global financial crisis for Low-Income Countries*, march, 2009, pp. 25-31.

au réchauffement climatique et à la réduction de la qualité de vie des citoyens. Ce sont des conséquences désastreuses et les politiciens s'accusent mutuellement (qu'ils soient issus des partis de droite, de gauche ou du centre) d'avoir accordé des libertés au secteur privé par des pratiques qui ont fini par déplacer la responsabilité de l'Etat dans la direction économique interne des pays²⁵⁵.

Ce sombre contexte n'est que le résultat d'une instabilité globale très évidente. Cependant, celle-ci a eu des conséquences directes sur le comportement gouvernemental à travers les plans économique et juridique pour une meilleure « *efficacité* ». Cela nous conduit à revisiter le contexte qui aurait pu intervenir dans le développement du fédéralisme financier par le passé. Ainsi, les bons ou mauvais choix sont une affaire générationnelle et il ne convient pas de les juger mais de les comprendre pour situer la ou les sources de conflits de notre époque. La pratique d'un véritable fédéralisme financier au Mexique ne peut prétendre à la création d'une nouvelle organisation des rapports entre le gouvernement fédéral et les gouvernements locaux que si un temps est pris pour regarder où nous en sommes ; nous serons toujours exposés à des situations très vertigineuses auxquelles il nous semble difficile de pouvoir échapper, ce qui est confirmé par la répétition d'une instabilité financière au cours de l'histoire.

Le sujet de l'instabilité financière va se développer dans une perspective à deux dimensions ; d'une part, par les crises économiques (§1) et la façon dont le gouvernement a agi pour contenir ses effets, et d'autre part, par la confirmation du niveau fédéral comme seul gestionnaire de l'économie nationale (§2).

§ 1- Les crises économiques consécutives

L'histoire économique du Mexique ne semble pas avoir échappé à la répétition des crises économiques qui ont fini par ralentir son développement²⁵⁶. L'effet le plus grave de crises est sans doute la limitation financière que ce phénomène provoque dans

²⁵⁵ En temps de crise économique le Mexique a vécu également une crise politique, car l'incapacité des gouvernants à faire sortir la nation d'une telle situation les a rendus impopulaires. La question centrale a été de trouver les ressources financières pour financer des projets et politiques publiques capables d'arrêter l'effet provoqué dans une telle période. Le secteur privé va acquérir plus d'importance dans cette période. Cf. RUEDA PEIRO Isabel, *Mexico : crisis, reestructuracion social y politica*, Edit. Siglo XXI, 1998, pp. 49-83.

²⁵⁶ GARRIDO Celso, *Crisis Financiera y Desarrollo economico en Mexico*. Factores estructurales y desafios para el futuro, El cotidiano, vol. 16, no 102, Universidad Autonoma Metropolitana, DF, 2000, pp. 5-17.

l'accomplissement des programmes gouvernementaux et qui oblige à recomposer les dépenses. La pression exercée par cette situation depuis les années 70, 80 et 90 va aboutir à une recomposition du pouvoir financier contrôlé par le centre, par la fédération²⁵⁷. La physionomie juridique du fédéralisme mexicain connaîtra une évolution parallèle à celle des autres fédérations, où le gouvernement fédéral se place, par la politique économique et la politique fiscale, comme le principal acteur de la gestion financière, comme nous le connaissons aujourd'hui²⁵⁸. La crise de 2008 va nous démontrer que la centralisation des compétences économiques et des ressources financières est réelle. Le gouvernement va utiliser la décentralisation des ressources par l'augmentation de transferts et non des compétences fiscales vers le niveau local, face à l'instabilité économique internationale.

Nous avons décidé de distinguer deux périodes au sein de notre sujet ; l'une au XXe siècle²⁵⁹ (A) et l'autre au XXI siècle (B), marquée par la crise économique de 2008, et qui perdure. Il s'agira dans les deux périodes de choix publics, qui vont compromettre toute la pratique fédérale des relations financières intergouvernementales.

A- Les crises du XX siècle

Les crises économiques de cette période auront un impact déterminant dans la composition structurelle du fédéralisme financier. En lien avec le contexte politique que nous avons précédemment exposé, le Pouvoir Exécutif prendra les décisions dans tous les

²⁵⁷ AGUILAR CAMIN Héctor et MEYER Lorenzo, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Op.cit., pp. 239-236. Il faut dire qu'avant les périodes de crises économiques que nous présentons, le Mexique connaissait un développement économique stable qui, associé au facteur politique, donnait une image positive du pays. Cependant la période de 1968 à 1984, nommée la Révolution mexicaine, serait marquée par un bouleversement dont le pouvoir présidentiel va augmenter, associé à des périodes de forte pression économique et sociale, au cours desquelles le pouvoir du gouvernement fédéral sera délimité et adapté afin de contrôler tous les niveaux de gouvernement. Les exemples de ce pouvoir ont été inscrits au niveau constitutionnel par la direction économique de l'exécutif et postérieurement par l'adoption de la coordination fiscale.

²⁵⁸ L'intervention de l'Etat devient plus importante pour apporter de solutions en évitant desastreuses conséquences pour l'ensemble de composants territoriaux de l'Etat. Dans des fédérations comme le Brésil, également que comme le Mexique, le pouvoir économique de la fédération est un élément clé de gestion, inscrit par son importance au niveau Constitutionnel. D'après l'auteur, AMARAL Azevedo, (*Realismo Politico e Democracia*, in *Cultura Política e o Pensamento Autoritário*, Biblioteca del Pensamiento Político Republicano, No 20, Camara dos Diputados, Brasil, pp.188-189), l'Etat peut par l'intervention économique, garantir les droits et les intérêts de toutes les classes sociales, évitant ainsi la domination d'une sur l'autre. Du point de vue politique, ce pouvoir de l'Etat sert à promouvoir le bien public.

²⁵⁹ MOYANO BONILLA Cesar y ORTIZ AHLF Loretta, *Deuda Externa*, in *La deuda externa y la responsabilidad internacional del Estado*, Edit., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, pp. 25-33. Particulièrement dans cette période, toute l'Amérique-Latine a traversé par la même crise économique. La particularité des mesures prises par les acteurs au sommet du gouvernement, soit dans les nations Unitaires ou fédérales a mis en valeur le pouvoir du gouvernement central, qui serait le plus apte pour négocier les emprunts du gouvernement. Les choix de gouvernance dans cette perspective ont démontré l'importance de pouvoir administrer depuis le centre et pas au niveau local.

domaines²⁶⁰. Cela étant également rendu possible par l'existence d'un parti politique puissant (PRI), qui induira que les acteurs locaux, par intérêt ou simplement par impuissance, aillent adopter les réformes engagées en matière fiscale par la fédération²⁶¹.

Nous pouvons dire que pendant cette période du XX^e siècle, la centralisation du modèle fédéral mexicain s'est développée et institutionnalisée. C'est-à-dire que la création de lois-cadres, à l'instar de la Coordination fiscale, poussera les gouvernements locaux vers une dépendance financière de la fédération.

1°) La crise des années 70

Dans la période des années 50-60, la croissance du PIB mexicain avait connu une évolution soutenue pour passer de 3.29% en 1951 à 7.52% en 1959. Cette tendance avait continué au cours des années 60, connaissant cependant de légères variations²⁶².

Les divergences territoriales commençaient à ce moment là à prendre de l'ampleur puisque le développement ne parvenait pas à une forme homogène²⁶³.

Nous savons que la production agricole a toujours été la première source d'emplois lorsque les pays deviennent technologiquement plus sophistiqués. Dans ce cas, le Mexique de cette époque avait comme principales activités économiques l'agriculture, l'élevage, la pêche, ainsi que la production du pétrole. Ces types d'activités permettaient de financer l'augmentation de la population et l'acquisition des matières premières utilisées dans l'industrie²⁶⁴. Pendant les années 60-70 il y a eu un déséquilibre par l'augmentation accélérée de la population et la réduction de la production primaire, qui passa d'une croissance de 5.8% du PIB pendant les années 50 et le début des années 60, pour tomber à

²⁶⁰ GILLEN ROMO Arturo, *México hacia el siglo XXI, Crisis y modelo economico alternativo*, Edit. Casa Abierta al tiempo, PyV editoriales, 2001, pp. 139-148.

²⁶¹ ALBA VEGA Carlos y VALENCIA LOMELI Enrique, *Legitimidad en las politicas economica y social*, in AZIZ NASSIF Alberto, *Mexico al inicio del siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo*, Edit. CIESAS, 2003, pp. 317-323. En effet il existe au cours de cette période une corrélation avec les changements économiques et politiques que le Mexique vivra pendant les années 70 et particulièrement les années 80. D'après les auteurs, ce sont les années 80 qui ont le plus marqué les institutions actuelles.

²⁶² CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz, *Veinte anos de evolucion de la imposicion a los rendimientos de capital (1956-1976)*. Estudios doctrinales. Edit. Instituto de Investigaciones Juridicas de la UNAM, Mexico, 1977, p. 14

²⁶³ De même, le gouvernement manquait de ressources financières sans avoir pour autant la possibilité d'augmenter les impôts en pleine crise économique. Cf., GUILLEN ROMO Hector, *Origenes de la crisis en Mexico, 1940-1982*, Edit. Era, 11^e, Mexico, 2005, pp. 38-39.

²⁶⁴ ANDA GUTIERREZ Cuauhtémoc, *Estructura socio-economica de Mexico, 1940-2000*, Edit. LIMUSA, Mexico, 2005, pp. 131-139.

1.3% du PIB entre 1966 et 1973, avec une augmentation de la population de 3.4%²⁶⁵. Cette période critique, n'a pas cessé de se compliquer, la croissance du Mexique était en 1974 de l'ordre de 0.7% du PIB. Associé à la maigre croissance du Mexique, l'augmentation de la population est devenue un facteur d'instabilité car d'après les données officielles, le pays passa de 62 millions d'habitants en 1976 à plus de 91 millions en 1995²⁶⁶.

Dans le contexte international, l'économie nationale est déjà dépendante de l'exportation vers les États-Unis. Une dépendance qui ne va pas s'arrêter jusqu'à aujourd'hui (2011). La période d'instabilité financière des années 70 va commencer à provoquer des agitations dans la société, par la perception où cette instabilité pourrait devenir une crise²⁶⁷. Alors que le Mexique était l'un des principaux pays exportateurs de pétrole, le marché international voyait les conditions favorables pour continuer à le financer. De cette manière la dépense publique était financée en partie par des ressources externes. On voit comment la dette publique passe de 4,2 milliards de dollars à la fin de 1970 (équivalent à 12% du PIB) jusqu'à 19,6 milliards de dollars à la fin de 1976 (équivalent à 35% PIB)²⁶⁸.

Malgré le financement international, cela ne suffisait pas à couvrir les dépenses publiques, c'est pourquoi le gouvernement a dû utiliser les crédits bancaires de la banque mexicaine et de la banque centrale. Malgré cette intervention financière des banques, l'inflation a continué d'augmenter. Le gouvernement a alors dû utiliser ses réserves internationales pour maintenir un équilibre par rapport au dollar qui était la monnaie d'échange. Dans ces conditions économiques le Mexique va passer par une période de tensions (a) et une dégradation de conditions financières (b).

²⁶⁵ *Idem*, p. 16

²⁶⁶ PEREZ TORREZ Javier et GONZALEZ HERNANDEZ Ignacio, *La descentralización fiscal en México. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Serie Política fiscal*, p.8.

²⁶⁷ On ne doit pas oublier que, en plus de l'instabilité financière, le mouvement social de 1968 s'opposait au modèle économique, et que plus les problèmes économiques nationaux s'accroissaient, plus la situation devenait difficile pour le gouvernement, car il ne suffisait pas de trouver des solutions en matière économique, mais de rendre son calme à la société, en lui montrant que les choix et les décisions opérés par le gouvernement étaient corrects.

²⁶⁸ MANCERA AGUAYO, Miguel, *Crisis económicas en México*, in REYES HEROLES Federico et SUAREZ DAVILA, Francisco, *La crisis, testimonios y perspectivas*. Edit Fondo de Cultura Economica Mexico, 2009, p. 66.

a) Une période de tensions

D'autres tensions sont également apparues à cause de cette instabilité, en provoquant une crise de légitimité et du manque de contrôle gouvernemental ²⁶⁹: « il y a eu toutes sortes de rumeurs, y compris la possibilité d'un coup d'État »²⁷⁰. Le manque de confiance a provoqué un retrait de l'argent déposé par les ménages sur les comptes bancaires, de façon à avoir des ressources en cas de crise. Le président de l'époque, Miguel Echeverria, décida alors de réagir face à la stagnation économique, en augmentant la dépense publique²⁷¹.

Les tensions économiques s'observaient partout au cours de cette période²⁷²; des problèmes de ressources énergétiques, la rareté des produits alimentaires et l'altération des marchés financiers. La situation du Mexique va s'aggraver par les problèmes internes et la production limitée du secteur primaire –liée au manque de techniques ou d'outils technologiques. Ceci permettra aux entreprises du secteur privé de valoriser leur importance dans le processus de développement économique du pays, importance qui sera mobilisée plus tard comme un argument de réduction des dépenses publiques, à travers la privatisation.

Par ailleurs, un autre symptôme inévitable sera le chômage, qui apparaîtra comme un corolaire inévitable à toute période de crise. Le gouvernement a alors chercher à limiter les conséquences de la crise sur les ménages les plus précaires. Son choix a été de d'intervenir à travers l'endettement, qui passa de 19% du budget fédéral en 1971 à 29% en 1972, pour atteindre 33% en 1975. Une progression assez élevée dans une période très

²⁶⁹ Ce que d'après Lawrence WHITEHEAD, était une période où le gouvernement perdait le contrôle de masses, provoquant un désordre généralisé où les élites ont le sentiment d'insécurité de ce gouvernement. WHITEHEAD Lawrence, *Porque México es casi ingobernable*, in Revista Mexicana de Sociología, ano XLII, no 1 enero-febrero, 1980, p. 210.

²⁷⁰ MANCERA AGUAYO, Miguel, *Crisis económicas en Mexico*, Op.cit., p. 67.

²⁷¹ Devant la crise économique mondiale le Président a décidé d'investir dans le secteur public afin de créer des emplois. Il semblerait que ce gouvernement ait eu une tendance socialiste, étant très proche de l'administration Chilienne, et ayant même visité ce pays plusieurs fois entre 1970 et 1973. Le gouvernement des États-Unis a mal vu cette action et a limité le crédit financier au gouvernement d'Allende; le Président mexicain l'a aidé avec du pétrole et des crédits. Consulter, GARCIA FONSECA Candido, Thèse doctorale, *Las crisis recurrentes del peso mexicano: causas, efectos posibles y soluciones*, Facultad de ciencias economicas y empresariales, programma 1997-1999, Universidad Veracruzana y Universitat de Barcelona, Barcelona, octobre, 2003, pp. 106-107.

²⁷² CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz, *Veinte anos de evolucion de la imposicion a los rendimientos de capital (1956-1976)*, Op.cit, p. 21. En Allemagne on observait des problèmes d'emploi, et aux États-Unis l'inflation atteignait 10%.

courte qui va lier de plus en plus l'économie nationale au processus de libre échange, par des compromis internationaux et la confiance rendue aux investisseurs²⁷³.

Il convient de préciser que nous sommes conscients que la finalité de notre sujet n'est pas d'approfondir ce domaine qui s'éloigne du droit. Nous devons néanmoins évoquer ces situations dans la mesure où l'incidence des crises économiques sur les problèmes posés par le fédéralisme financier est inévitable. Les compromis acquis dans la sphère purement économique, compromettra l'investissement des fonds publics. Ceci sera confirmé par l'interventionnisme de la Banque du Mexique dans la stabilisation financière et le rôle des agents créditeurs.

Au cours des années 70 et des années postérieures à cette crise, la Banque occupera un rôle important, puisqu'elle assurera les moyens d'investissement en termes de crédits à travers le système financier et de gestion des transferts. Dans son intervention on constate une mobilisation des produits des grandes entreprises publiques et privées, qui permettra d'accroître l'entrée de ressources financières, en compensation du bas niveau de recouvrement fiscal interne. Cette dépendance du système financier international –et le rêve provoqué par les crédits de la Banque, sera l'une des causes de la crise qui vingt ans après (1994), conduira le Mexique à une autre crise d'endettement que nous serons également amenés à exposer.

Le problème que l'endettement soulève est qu'il implique des générations qui ne sont pas touchées par la crise, à travers l'échelonnement du remboursement de la dette. Cela sera connu, dans la justice redistributive, comme la justice intergénérationnelle, où les dépenses et les choix d'une génération ont un impact sur les choix et les conditions de vie des générations futures. Bien que notre objectif ne soit pas de réinterpréter le phénomène de la justice intergénérationnelle²⁷⁴, notre recherche pendant la période des crises ne fait que rapporter le problème et les conséquences des crises, dans le sens de la redistribution. Il faut voir dans cette perspective que le terrain des finances publiques est

²⁷³ DELGADO DE CANTU Gloria, Mexico, *Estructuras Política, economica y social*, Edit. Pearson, 2^e, 2003, pp. 151-163.

²⁷⁴ POLICAR Alain, *La Justice Sociale, les enjeux du pluralisme*, Edit. Armand Colin, 2006. Une importante littérature a été produite au cours du XX^e siècle, dont l'un des principaux représentants est John Rawls avec sa fameuse théorie de la Justice. Voir Stanford Encyclopedia of philosophy, Intergenerational Justice, en ligne : www.plato.stanford.edu/entries/justice-intergenerational/

Il est important de faire mention du fait que la construction ou déconstruction du propre système juridique fédéral réponde aux besoins considérés par les décideurs, en tant que représentants de la population, comme des priorités afin de permettre l'harmonie, l'union et le développement de la société. Cela signifie que les institutions et les choix normatifs, d'après les périodes de crise économique, ont été nécessaires et justifiables à l'égard de la société. Cf. THOMPSON Janna, *International Justice, Rights and Responsibilities in an Intergenerational Polity*, Edit. Routledge, USA, 2009.

toujours une affaire générationnelle. Dans ce cas, le besoin de l'État de se procurer, par l'endettement, plus de ressources financières de la banque privée et de la banque nationale a permis de financer l'administration publique ou les entreprises publiques (nommées aussi parastatales)²⁷⁵. Cela a provoqué une augmentation de l'endettement ainsi qu'une dépendance progressive vis-à-vis de cet endettement qui s'élevait, à 2,7 milliards d'euros en 1970, 3 milliards d'euros en 1971, 4,9 milliards d'euros en 1972 et 6,3 milliards d'euros en 1973²⁷⁶.

Face aux problèmes provoqués par la crise économique que nous sommes en train d'exposer, nous devons mentionner que le gouvernement a décidé d'augmenter les dépenses publiques. Il apparaît que la politique de dépenses a été consacrée à l'investissement en infrastructures et à l'augmentation du nombre de postes dans la fonction publique. Une grande partie des ressources servaient à payer des subsides pour contrôler les prix des ressources énergétiques, des subsides dans le transport, des dépenses en matière de sécurité sociale, et de logement.

b) L'incidence de la crise économique et le manque du recouvrement dans la dégradation des conditions financières

Vers le milieu des années 60 la loi sur l'ISR a été promulguée. Elle permet pour la première fois d'accéder à un système progressif dans l'exécution de l'impôt le plus important au niveau fédéral et, permet la promulgation d'un nouveau Code Fiscal de la Fédération qui remplace celui de 1939. Ceci avait pour but de moderniser l'administration pour arriver à un système de recouvrement plus performant²⁷⁷. Il convient de rappeler que pendant les années 60, le Mexique affichait de bons indices de développement. Au cours des années 70, l'activité menée par l'administration fiscale nécessitait d'autres réformes pour pousser le système à des résultats plus significatifs. La réforme fiscale que nous avons exposée précédemment devient un instrument nécessaire pour le gouvernement

²⁷⁵ Par exemple PEMEX est une entreprise parastatale ; elle est la principale entreprise qui contribue par son activité à alimenter le budget fédéral.

²⁷⁶ Les chiffres cités sont extraits de l'ouvrage de CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz, *Veinte años de evolución de la imposición a los rendimientos de capital (1956-1976)*, Op.cit. p.31. Nous avons converti les chiffres euros en 2012, ce qui pourrait modifier la vraie valeur de cette époque. Les chiffres en pesos mexicains présentés par l'auteur sont : 47 000 000 000 en 1970, 52 000 000 000 en 1971, 85 000 000 000 en 1972 et 110 000 000 000 en 1973.

²⁷⁷ FIX ZAMUDIO Hector, *Introducción al estudio del proceso tributario en el derecho mexicano*, in *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX*. Edit. Instituto de Administración local, Madrid, 1969, pp. 1070- 1110.

fédéral, mais conflictuel par les engagements que celle-ci impose entre le gouvernement et les secteurs concernés²⁷⁸. L'objectif fixé était de diminuer l'énorme déficit du Mexique et de réussir à obtenir un financement par des ressources internes. Il s'agissait aussi d'éviter l'adoption de crédits étrangers. Plus la crise s'aggravait, plus on observait des réformes fiscales²⁷⁹.

Comme nous le savons, dans la pratique du recouvrement des impôts, il existe une masse de contribuables sur laquelle repose la charge financière²⁸⁰. Ce sont les contribuables de la classe moyenne qui sont la plupart du temps les plus affectés en temps de crise économique. Pendant cette période de crise, la distribution de la richesse s'effectuait de la façon suivante : en 1960, 10% de la population obtenait 48% des revenus nationaux, en 1970, le pourcentage augmente et les même 10% obtiennent jusqu'à 51% des revenus et à peine 5% de la population obtenait les revenus les plus élevés²⁸¹.

Un système aussi inégalitaire n'est pas parvenu à faire du recouvrement son point fort et par conséquent, il n'était pas envisageable de penser à des réformes structurelles ; on pourrait assurer qu'il y a un rapport avec le contexte politique du moment. Ainsi, nous pouvons souligner qu'un seul parti politique contrôlait la vie politique nationale, doté d'un président très puissant, il pouvait pratiquement de mener des réformes selon sa libre volonté. Il s'agit au moins d'un aspect contribuant largement à expliquer, d'une part, l'incidence de l'insuffisance financière au niveau local, avec les résultats en matière de recouvrement qui n'étaient pas forcément les meilleurs et, d'autre part, la dépendance financière du gouvernement local par rapport au gouvernement fédéral. Dans l'ouvrage de VALDIVIA publié en 1978, que nous avons précédemment cité, lui-même faisait déjà allusion à ce phénomène de dépendance financière du niveau local²⁸².

²⁷⁸ Il apparaît que dans cette époque de tensions, le secteur privé n'a pas bien accueilli l'idée du gouvernement de modifier le système fiscal sans avoir pris en compte leur opinion. De ce point de vue le gouvernement était confronté aux besoins du secteur social et les demandes du secteur industriel. Malgré les difficultés à ce niveau, le gouvernement a continué à augmenter son intervention dans la gestion économique. Cf. BAEZ SILVA Carlos, *Democracia y gobernabilidad en México*, Op.cit., p. 251

²⁷⁹ VALDIVIA GIL Gerardo, *Algunos aspectos de la evolución fiscal en México de 1950 a 1975, especialmente en el área de la tributación*. UNAM, 1978, p. 102. Cet auteur nous dit qu'en effet il y a eu des réformes consécutives entre 1971 et 1973. Pour celles ultérieures à 1974, il s'agirait simplement d'ajustements de l'administration.

²⁸⁰ ATTAC, *Vivent les impôts, Des impôts, pourquoi ?, Pour qui ?, Comment ?*, Edit. Mille et une nuits, 2005, p. 22. « La structure fiscale d'un pays est le fruit de sa réalité économique et des choix politiques opérés tout au long de son histoire »

²⁸¹ VALDIVIA GIL Gerardo, Op.cit, p. 107.

²⁸² *Ibid.* p. 111. Traduction libre : « Au Mexique les Constitutions ayant adopté une structure fédérale, n'ont pas garanti aux Etats membres des sources de financement nécessaires pour pouvoir agir de façon autonome. Les Etats ont toujours été dépendants économiquement de la fédération, ce qui a contribué à les rendre dépendants politiquement ». Toujours sur le plan local, l'auteur avait déjà observé à cette époque l'important degré de centralisation financière. Traduction libre : « La municipalité est généralement la base

Il est alors possible pour nous, de considérer que le phénomène de crise économique aura un rapport direct avec les pratiques centralisatrices des compétences financières par la fédération, comme un effet symptomatique, où le gouvernement aura tendance à contrôler par une gestion économique nationale de dépendance d'un niveau sur un autre²⁸³.

2°) La crise des années 80

Dans ce climat d'instabilité dû à la crise des années 70²⁸⁴, le nouveau président de la République, José Lopez Portillo (1976-1982), a fait un effort en vue de la réconciliation entre le gouvernement, le secteur privé et la société. Cela lui a valu temporairement une grande popularité, car le peuple mexicain avait besoin de plus de tranquillité. Au cours de cette période, le gouvernement fédéral a réussi à contrôler les finances publiques grâce à la découverte d'un vaste champ pétrolier, ainsi le climat était plutôt positif. Cette découverte a entraîné un développement économique, mais ce dernier est demeuré partiel, temporaire, car comme par le passé, un deuxième choc pétrolier a de nouveau fait augmenter les prix.

Nous avons mentionné l'importance et l'attachement de l'économie mexicaine à l'économie américaine, ce pourquoi, lorsque la nouvelle crise pétrolière éclate²⁸⁵, le

de la division territoriale et, dans diverses circonstances, de l'organisation politique et administrative des États... sous un angle financier, il est complètement dépendant des niveaux supérieurs (par supérieurs on doit comprendre : du gouvernement de l'Etat fédéré auquel appartient et du gouvernement fédéral). Les municipalités ont entre elles d'énormes différences économiques, mais en général il est juste d'affirmer que ce sont elles qui ont le plus ressenti le processus de centralisation financière qui prévalait au Mexique ».

²⁸³ Il apparaît que la gestion financière dans des périodes de crise économique des pays en Amérique Latine a mis en évidence la nécessité d'adopter des politiques fiscales plus adéquates tout en utilisant le pouvoir du gouvernement dans le contrôle des principaux impôts. Cf. PERRY Guillermo y HERRERA Ana Maria, *Finanzas publicas, estabilizacion y reforma estructural en América Latina*, pp. 125-127. « L'inévitable centralisation des principales sources fiscales, associé à une planification de la décentralisation de dépenses publiques a provoqué des tensions, ce qui oblige à construire des mécanismes de transferts » (Traduction libre)

²⁸⁴ AGUILAR CAMIN Héctor et MEYER Lorenzo, *A la sombra de la Revolucion Mexicana*, Op.cit., pp. 252-253. Cette crise au cours de laquelle arriva le Président Portillo, est due particulièrement au déficit, au niveau d'endettement et un niveau très bas des ventes de pétrole.

²⁸⁵ Nous constatons d'une part, la dépendance de l'économie mexicaine vis-à-vis du commerce du pétrole et, d'autre part, la dépendance vis-à-vis du partenaire économique quasiment unique –les États-Unis– dont la production et la vente du pétrole représentaient 68% des exportations totales. Cf., GUZMAN M. Manuel, *Mexico frente a las crisis. Una vision de las crisis economicas por las que ha atravesado Mexico en los ultimos anos*. Edit. LID. 2009, pp. 11-30. L'OCDE s'est prononcée sur le risque financier que provoque la dépendance de ressources pétrolières en disant que « les besoins importants de dépenses de même que l'instabilité et les perspectives incertaines de recettes pétrolières exigent une augmentation des

Mexique se trouve affecté par les décisions prises aux États-Unis. Dans ce cas, les politiques monétaires pratiquées jusque 1979 ont amené les USA à connaître une inflation de 13.5 % en 1980²⁸⁶. L'une des mesures mises en place par le gouvernement américain consistait à augmenter le taux des fonds fédéraux d'approximativement 20% (taux d'intérêt) et qui a provoqué une réaction en chaîne, touchant l'économie mexicaine : ainsi la dette externe a augmenté du fait de la récession des États-Unis.

Au-delà des facteurs externes qui empêchaient le gouvernement fédéral mexicain de réagir, les conditions à l'intérieur du pays se dégradèrent²⁸⁷. Les dépenses et le déficit atteignaient des niveaux record. La dette externe passait de 19,6 milliards de dollars (35% PIB) à 58,8 milliards de dollars (90% PIB)²⁸⁸.

En ce qui concerne le secteur privé, grâce aux perspectives de développement dues à l'exportation du pétrole, celui-ci se trouvait fortement endetté par des crédits provenant du système financier international des pays développés²⁸⁹.

Dans le cas du secteur public comme du secteur privé, le financement étranger a provoqué un énorme déséquilibre, car les dépenses publiques étaient insoutenables. De plus, le privé, dont le développement était lié à la performance de l'État, se trouvait endetté au-delà de ce qu'il pouvait garantir.

Il apparaît qu'au cours de cette période le contexte purement financier au niveau international n'était pas le seul responsable de la crise nationale. Bien que les arguments que nous avons donnés tentent de reconstituer un panorama global de l'époque, il nous faut également signaler le poids qu'a eu la décision publique à ce moment précis. En effet, le gouvernement fédéral avait décidé de maintenir les prix élevés du pétrole, pensant à tort que la demande des pays consommateurs allait les contraindre à en acheter malgré ces prix dissuasifs²⁹⁰. A terme, cela signifiait une perte très importante des ressources liées à l'exportation.

recettes fiscales », mettant en évidence la nécessité d'une diversification des ressources financières pour le Mexique. Voir *Etudes Economiques de l'OCDE, Mexique*. Mai 2011, Synthèse, pp. 3-31.

²⁸⁶ MANCERA AGUAYO, Miguel, *Crisis económicas en Mexico*, in REYES HEROLEZ, Federico et SUAREZ DAVILA, Francisco, *La crisis, testimonios y perspectivas*, Edit. Fondo de Cultura Economica Mexico, 2009. p. 69.

²⁸⁷ MENKES Catherine y HERNANDEZ Hector, *Poblacion, crisis y perspectivas demograficas en Mexico*, UNAM, Cuernavaca Morelos, 2005, pp. 118-121.

²⁸⁸ Cf. AGUILAR CAMIN Héctor et MEYER Lorenzo, *A la sombra de la Revolucion Mexicana*, Op.cit., pp. 254-255. Les chiffres indiqués par les auteurs sur l'endettement peuvent varier.

²⁸⁹ GONZALEZ CASANOVA Pablo y AGUILAR CAMIN Hector, *Mexico ante la crisis*, Edit. Siglo XX editoriales, 8^e, 2003, pp. 183-193.

²⁹⁰ MANCERA AGUAYO, Miguel, *Crisis económicas en Mexico*, Op.cit., p. 71.

A ce moment, pour éviter que la situation ne lui échappe, le gouvernement décida d'intervenir, ce qui l'amena à une dévaluation en février de 1982, une décision qui fera plonger un peu plus le pays dans le marasme économique. L'annonce de l'augmentation des salaires en temps de crise fut identifiée comme l'une des pires formules, l'une des pires mesures à adopter. En effet, même si le gouvernement fait l'annonce d'un plan d'austérité, les dépenses quant à elles se poursuivent. Le secteur privé subissait une pression forte de la part des fonctionnaires publics, dénonçant son rôle dans la crise. De cette manière, en septembre 1982, l'expropriation de la banque est décrétée, ce qui va provoquer l'incertitude des investisseurs par la crainte d'une nationalisation générale.

En décembre 1982, dix mois à peine après avoir annoncé la dévaluation, le Président Miguel de la Madrid arrive au pouvoir et décrète un nouveau système d'échange afin de libéraliser les transactions²⁹¹. Le nouveau Président n'était pas partisan de l'expropriation, mais il arriva sans le pouvoir politique nécessaire pour arrêter le processus. C'est pourquoi il entreprend de re-privatiser des activités non bancaires dans les institutions de crédit²⁹², il s'agit en d'autres termes de la désincorporation des entreprises publiques.

Dans les années qui suivirent, l'économie mexicaine fut marquée de manière décisive par l'expropriation de la banque. A court terme, le capital sortait du pays et les entreprises étaient endettées envers leurs créanciers internationaux, sans bénéficier pour autant de davantage de financements. Nous assistons alors à la création du Fidéicomis pour la Couverture des Risques²⁹³. Ce dispositif est proposé par le gouvernement afin d'établir une médiation entre les banques internationales et le secteur privé mexicain.

On pourrait dire que la crise de 1982 a fait entrer le pays en récession, avec une augmentation de l'inflation, aggravée par la chute du prix du pétrole en 1986 qui passa d'environ 30 dollars à 10 dollars par baril. On peut aujourd'hui se représenter plus précisément l'impact des chocs pétroliers car, à l'époque, l'exportation de l'Or noir représentait deux tiers des exportations et celles-ci finançaient donc largement le budget fédéral.

²⁹¹ *Diagnostico del sistema de contribuciones y distribucion de la hacienda publica Estatal y Municipal*, Edit. INAP, 1996, pp. 3-6. Le Président de la Madrid a appliqué un programme de réorganisation économique afin de corriger la direction économique et redresser les finances publiques. De cette manière le gouvernement a décidé de réduire les importations et les dépenses de l'Etat. Les importations ont passé de 4,4 milliards d'euros à 2,8 milliards d'euros. Les dépenses publiques ont été diminuées 12.62% entre 1982 et 1985.

²⁹² AGUILAR CAMIN Héctor et MEYER Lorenzo, *A la sombra de la Revolucion Mexicana*, Op.cit., pp. 255-256.

²⁹³ Ce Fidéicomis est aussi l'un des moyens employés durant la crise de 1994, Fond de Protection Bancaire pour l'Épargne (FOBAPROA, Fondo Bancario de Protección al Ahorro), sauf que nous ne pouvons pas affirmer que le FCR constitue l'antécédent direct du FOBAPROA ou qu'il ait été inspiré par ailleurs.

a) La gestion fiscale à cette époque

Pendant la période de crise économique, la gestion des finances publiques a dû s'organiser autrement face à un fort déficit, de l'ordre de 17,7% du PIB. L'une des décisions était de diminuer la charge fiscale, ce pourquoi entre 1980 et 1987 le taux d'imposition de l'ISR passa de 55% à 50%. On constatera une réduction progressive des taux d'imposition pour les entreprises, qui vont passer de 42% à 35% en 1989. En ce qui concerne la TVA, il y a eu un taux d'imposition de 20% sur les articles de luxe, un taux de 6% pour les médicaments qui passera en 1982 à un taux général de 10% et 15%. Ces deux impôts, ISR et TVA ont eu une influence sur le PIB national : l'ISR qui représentait 4,01% en 1983 passa à 4,72% en 1989 ; la TVA qui représentait 2,99% en 1983 augmenta jusqu'à 3,1% entre 1984 et 1989²⁹⁴.

C'est à partir de cette époque que la collecte de recettes obtenue par l'application des *droits* sera très importante car comme nous l'avons mentionné, le Mexique dépend largement de ressources provenant de la vente du pétrole. Les droits imposés grâce à la Loi Fédérale des Droits, va exiger de PEMEX²⁹⁵ une contribution financière. La captation de ressources obtenues par cette voie entre 1983 et 1985 sera équivalente à 6% du PIB.

La gestion fiscale entreprise par le gouvernement au cours de cette période va coïncider avec la création de dispositions juridiques fiscales, déployées pour simplifier la captation des ressources. Cette information nous sera utile car lorsque nous allons parler de l'évolution de la Coordination Fiscale dans la deuxième partie de notre thèse, nous pourrons croiser ces éléments pour comprendre le type d'événement qui motivait à l'origine les réformes dans la structure fiscale. Ceci nous permettra parallèlement de comprendre le phénomène de centralisation des compétences financières auxquelles nous nous intéressons dans le cadre du fédéralisme.

Pendant cette période d'instabilité économique, le gouvernement fédéral avait créé un système de coordination fiscale, ce qui nous laisse penser qu'à travers son objectif

²⁹⁴ AMIEVA HUERTA Juan, *Finanzas Publicas en Mexico*. Edit. Porrúa et Instituto Nacional de Administración Pública, Mexico 2004, p. 62

²⁹⁵ PEMEX est une entreprise de l'Etat qui possède le monopole de l'exploitation du pétrole au Mexique. Elle a passé récemment des contrats avec des entreprises privées pour le traitement et l'exploitation du pétrole, ce qui a soulevé des débats autour de sa possible privatisation. Malgré l'intention du gouvernement d'ouvrir à l'initiative privée le domaine de la pétrochimie cela a été refusé partout dans le pays. Cette opposition sera reprise par les politiciens, particulièrement lors des périodes électorales, comme étendard du nationalisme, à travers la protection de l'entreprise parastatale.

d'augmentation du recouvrement et de simplification fiscale, les gouvernements locaux seraient contraints d'abandonner un pouvoir fiscal qu'ils n'ont jamais su exercer. L'entrée dans une période de crise économique avait motivé l'action du gouvernement fédéral et avait été décisive pour limiter le pouvoir fiscal des gouvernements locaux qui ne savaient pas assurer l'entrée des ressources financières par voie fiscale. La problématique est bien plus complexe que l'on ne pourrait le croire, car si d'une part le contexte politique exerçait une forte pression sur les gouvernants locaux, ceux-ci n'étaient pas prêts à pousser leur système fiscal local et même à accueillir des réformes de grande ampleur imposées par le niveau fédéral. On peut constater que le personnel de l'administration locale n'était pas suffisamment formé pour développer la fiscalité locale. L'autre aspect qui va jouer un rôle décisif à notre avis et que l'on évoque rarement, est le facteur population, car cette dernière pourrait varier d'une région à une autre, surtout en temps de crise, provoquant une modification dans le potentiel fiscal des Etats fédérés.

On pourrait dire que la réforme fiscale entreprise pendant cette période a réussi partiellement à faire évoluer le recouvrement national pour le faire contribuer au financement du budget fédéral²⁹⁶. Il est possible qu'une augmentation dans le recouvrement des impôts ait été confirmée par les réformes, mais ce ne sera pas suffisant pour rendre le système indépendant des ressources issues de la vente du pétrole ; ce qui laisse entrevoir l'insuffisance des réformes fiscales et du propre système de coordination fiscale que nous allons traiter plus loin.

b) Les actions menées pour sortir de la crise

Lors de la gestion de la crise des années 70, nous avons vu un gouvernement qui a pris des décisions qui ont profondément compromis les ressources financières du pays. Dans le cas de la gestion de la crise des années 80, le gouvernement a signé un accord le 16 septembre de 1987, nommé *Pacto de Solidaridad Económica*. Cet accord a été suivi d'une augmentation des prix des biens et des services publics. Par exemple, le gasoil a augmenté de 85% et l'énergie électrique de 84%. Cette augmentation des prix tient au fait

²⁹⁶ GUZMAN M. Manuel, *Mexico frente a las crisis. Una visión de las crisis económicas por las que ha atravesado México en los últimos años*. Edit. LID, Mexico, 2009, p. 43. Pour cet économiste, l'économie mexicaine a été favorisée par les actions qui ont été mises en place, confirmée par une augmentation de 13% des ressources obtenues par voie fiscale. La réduction des taux d'imposition sur l'ISR avaient rendu plus flexible le système fiscal et une augmentation dans le recouvrement de cet impôt a été confirmée, pour passer de 5,1% en 1988 à 5,5% en 1989.

qu'il fallait les ré-estimer par rapport à leur valeur réelle, ce qui aurait pu provoquer un déséquilibre permanent des finances publiques²⁹⁷.

Parmi d'autres mesures que le gouvernement a prises, l'endettement international est devenu une pratique très commune. Des négociations avec la communauté internationale qui permettraient d'assurer le financement des dépenses internes seront célébrées le 26 mai 1989. Une formalisation sera réalisée pour obtenir du FMI 4,2 milliards de dollars à utiliser sur une période de 3 ans. Le 13 juin de la même année, la Banque Mondiale permettra d'avoir accès à un crédit de 1,9 milliard de dollars pour financer des projets d'investissement, dans le secteur industriel, les entreprises publiques, etc. Un niveau d'engagement gouvernemental va confirmer le positionnement de l'exécutif dans la gestion et la prise de décisions en matière économique, ce qui procurera une intervention par la politique économique. Visiblement, par l'ampleur du degré de compromis de l'endettement, les gouvernements locaux n'auront pas vraiment l'opportunité de s'opposer aux décisions fédérales.

L'endettement que nous venons de mentionner et dont le remboursement sera étalé sur plusieurs années, permettra au Mexique de sortir de la crise dans laquelle il se trouvait. Mais parler d'une sortie de la crise par l'endettement n'est que le passage d'un état d'insuffisance interne à un état de dépendance externe. En compromettant les générations par l'endettement, le Mexique deviendra de plus en plus dépendant du système financier international et du soutien des organismes internationaux comme le FMI ou la Banque Mondiale, car la dette ne va pas disparaître du jour au lendemain. Ce qui sera confirmé par les crises ultérieures.

3°) La crise des années 90, une instabilité sur tous les fronts

Pendant les crises économiques des années 70 et 80, l'endettement, ainsi que des dépenses publiques nationales colossales ont constitué les caractéristiques communes de l'action gouvernementale. On pourrait dire que les crises étaient liées en grande partie à des décisions prises au niveau interne au-delà des facteurs externes que nous avons mentionnés. Il faut voir qu'en 1991, le gouvernement décida de privatiser la banque

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 37. Par rapport au Pacte de Solidarité Economique, cet auteur (GUZMAN M. Manuel) nous dit qu'il avait 4 objectifs : 1.- Une correction des finances publiques pour améliorer les recettes du secteur public, 2.- des actions en matière de crédit, 3.- une libéralisation de l'activité économique afin de renforcer les secteurs productifs et contrôler les prix internationaux, 4.- l'établissement d'un compromis entre les différents secteurs sociaux pour contenir l'augmentation des prix.

nationale, un processus qui rendra 60% du système bancaire mexicain au secteur privé. Toutes ces opérations correspondaient au nouveau Pacte de Stabilité et de Développement Economique ²⁹⁸ que le gouvernement avait signé en 1989 ; il s'agissait d'un programme qui viendrait remplacer celui de 1987, que nous avons mentionné plus haut²⁹⁹.

D'autre part et sans changer radicalement de date, nous devons parler de la crise des années 1994 et 1995, car cette date constitue l'épicentre d'une autre crise interne, dont les causes seront interprétées de plusieurs manières. Pour les économistes, divers facteurs avaient déclenché la crise, par exemple la possibilité d'une sous-évaluation du peso, mise en question par l'augmentation continue de l'exportation des produits non-pétroliers. Une autre explication est sous-tendue par l'achat de dollars effectué par le gouvernement fédéral, pour éviter la sous-évaluation du peso mexicain. Parallèlement aux aspects économiques par lesquels le gouvernement perdait de nombreuses réserves d'argent, un climat d'instabilité se développa du point de vue sociopolitique. Les rapports entre les facteurs économiques, politiques et l'ordre social qui nous ont déjà valu quelques commentaires, viendront se confirmer partout dans le pays.

La période des années 90 sera marquée non seulement par le facteur économique, mais par d'autres événements qui vont favoriser l'ambiance d'instabilité interne du Mexique. Le conflit armé à Chiapas à travers lequel l'EZLN³⁰⁰ exprime son opposition au système économique libéral et expose l'indépendance des « caracoles », communautés indigènes qui refusent la politique économique de l'Etat fédéral et exigent une libre administration, fondée sur les coutumes de leur territoire (1 janvier 1994). Comme si la stabilité offerte par l'Etat de droit ne suffisait plus, le mouvement à Chiapas deviendra une référence au XXe siècle par rapport à un groupe d'indigènes organisés qui défendaient leur autonomie vis-à-vis du gouvernement et de ses politiques gouvernementales insuffisantes. La question serait alors de déterminer si cela aurait un rapport avec l'échec des politiques publiques fédérales ou locales, que nous mentionnerons ultérieurement, et surtout s'il pourrait y avoir un lien avec l'organisation fédérale de l'Etat.

²⁹⁸ Ce pacte avait pour seul objectif du gouvernement d'accélérer l'entrée des devises provenant du marché international par l'emprunt, à travers une renégociation de la dette externe.

²⁹⁹ PATINO Carlos, MARTINEZ MARCA Jose Luis et CASTILLO RENDON Jesus, *Reforma fiscal y su impacto en las finanzas estatales y municipales en el Estado de Mexico*, Edit. Porrúa y Universidad del Estado de Mexico, 2011, pp. 82-83. L'un des objectifs du gouvernement fédéral était de trouver un équilibre financier du secteur public dans les années 90. C'est pourquoi était nécessaire d'adopter le pacte de Stabilité et du Développement Economique.

³⁰⁰ Connu sous le nom d'Ejército Zapatista de Liberación Nacional (Armée Zapatiste de Libération Nationale), formé par des paysans originaires de l'Etat fédéré de Chiapas.

Nous devons souligner que pendant la période en question, il y aura une réforme Constitutionnelle très importante de l'article 115³⁰¹, pour reconnaître l'autonomie de l'échelon municipal comme résultat du mouvement armé Zapatiste (EZLN). Alors qu'en principe ce mouvement social revendique justement l'autonomie des communautés nommées « Caracoles » pour qu'elles puissent s'administrer librement selon une organisation fondée sur les coutumes ; il s'agissait d'un mouvement qui a suscité beaucoup d'inquiétude car la menace d'une mobilisation vers la capitale aurait pu déclencher une révolution comme celles que nous observons dans le monde de nos jours (Égypte, Tunisie, Libye, etc. 2011).

Il est intéressant de voir que ce phénomène a été déclenché en temps de crise. On pourrait alors affirmer qu'il y a eu un effet dans l'organisation fédérale de l'Etat mexicain, par la reconnaissance de l'autonomie de la municipalité selon la réforme de l'article 115 Constitutionnel. Postérieurement nous allons voir que l'autonomie dont nous parlons, non seulement dans le cas de l'Etat de Chiapas mais plus généralement, sera contraint de se soumettre aux conditions de développement national. Résultat d'une mondialisation voulue ou imposée, ce qui est réel est que cette autonomie sera limitée par rapport aux relations financières entre la fédération et les Etats fédérés, par le besoin de ressources provenant de la fédération.

En effet l'accumulation des problèmes internes va continuer, le 23 mars le candidat à l'élection présidentielle est assassiné³⁰², ce qui va provoquer la méfiance des investisseurs internationaux. Toujours sur le plan politique, en novembre de la même année (1994), le sous-procureur de la République Mario Ruiz Massieu met en question la stabilité du système politique. De plus, d'autres problèmes comme l'insécurité, vont s'ajouter à cette instabilité, visible par le nombre d'enlèvements dans le pays qui vont même toucher des hommes renommés du secteur privé.

³⁰¹ Réforme Constitutionnelle de 1999. La réforme de cette année a significativement changé le rôle de la municipalité dans la structure fédérale du Mexique. Cependant, la réforme constitutionnelle n'a pas adopté aucun mécanisme de participation de cet échelon gouvernemental dans la discussion et négociation des fonds de transferts, qui, comme nous le savons, sont les Etats fédérés ceux qui vont négocier avec la sphère fédérale (Exécutif et Législatif) les montants, selon le système de coordination fiscale. Cf. ZICCARDI Alicia, *Resena de reflexiones en torno a la reforma municipal del articulo 115 Constitucional*, in *Gestion y Politica Publica*, primer semestre, ano/vol. XI, numero 001, Centro de Investigacion y docencia economicas, 2002, Mexico, pp.215-219.

³⁰² Le candidat était Luis DONALDO COLOSIO, appartenant à la force politique du PRI. Des milliers d'explications ont été données autour de sa mort, mais la vérité n'a jamais été dévoilée.

a) Les répercussions sur le système financier

L'expérience dans l'histoire du Mexique et d'autres nations dans le monde, nous démontre qu'après une série d'événements qui reflètent l'instabilité interne d'un pays, les conditions optimales pour arriver à avoir de bons chiffres de développement économique n'existent plus, du fait du manque de sécurité que les investisseurs cherchent partout dans le monde, là où l'Etat de droit doit être capable de garantir la protection de la propriété privée³⁰³. Le résultat de l'instabilité au Mexique est mesurable en chiffres, notamment en pertes de réserves internationales. Par exemple, suite à la mort du candidat à la présidence Luis Donaldo Colosio, les réserves sont passées de 28,3 milliards de dollars à 11 milliards de dollars. L'autre événement mesurable était l'annonce faite par le sous-procureur de la République, qui avait provoqué la perte de 3,5 milliards de dollars supplémentaires. Comme nous pouvons le voir, l'accélération de la perte des réserves internationales sur une période si courte, a aggravé la crise mexicaine au niveau externe.

Comme nous venons de le mentionner, une série de facteurs ont contribué à aggraver la situation sur tous les fronts au Mexique ; sans abandonner notre sujet principal, nous revenons sur cette question économique que nous avons mentionnée comme appartenant aux causes de la crise. Il s'agit de la façon dont le crédit bancaire avait évolué³⁰⁴, utilisé pendant des décennies, le gouvernement fédéral utilisait la captation du crédit des banques, pour financer son déficit, ce pourquoi le Président Carlos Salinas, a libéré de nombreuses ressources des institutions bancaires afin de permettre son emprunt par le secteur privé. L'un des problèmes que l'on peut identifier dans ce cas est que les banques usaient du crédit sans prudence. Ce pourquoi l'évolution négative du crédit s'ajoute à la question de la crise, ce qui est manifeste dans le remboursement à la fin de l'année 1994. Cet environnement négatif pour le système bancaire mexicain a compliqué la situation des banques, car le paiement des crédits est devenu difficile par rapport aux taux d'intérêt provoqués par l'inflation et par une dévaluation déjà inévitable. Dans ce contexte, les

³⁰³ Les problèmes sociaux, économiques, ou par des décisions gouvernementales, peuvent être des causes d'instabilité dans les pays. Actuellement la nationalisation de secteurs industriels est un exemple de décisions gouvernementales qui peuvent le manque d'investissement dans les pays.

³⁰⁴ GUZMAN M. Manuel, *Op.cit*, pp. 73-75. Pour cet économiste, les problèmes étaient la spéculation dans le type d'échange de la monnaie et la dévaluation de la monnaie mexicaine, qui ont fini par provoquer des dégâts assez importants. « Au cours de la période du 15 novembre au 30 novembre 1994 les réserves internationales sont passées de 15 942 000 millions de dollars à 12 484 000 millions de dollars, par une augmentation des taux de crédit des États-Unis »

conséquences sur l'emploi et la détérioration des salaires ont aggravé la stabilité sociale du pays.

Parmi les mesures employées qui permettaient de stimuler l'économie nationale et de stabiliser la crise, le gouvernement fédéral a dû compromettre de nombreuses ressources financières par voie de dépense fiscale et ne pas compter sur le soutien du système bancaire. La crise qui avait amené le pays à un déficit de -6% du PIB vers 1995 a eu un effet positif grâce à la signature de l'Accord de Libre Echange Nord-Américain (ALENA), qui a donné une impulsion au secteur industriel et a permis une accélération des exportations³⁰⁵. Bien que cette crise ait été très forte, il apparaît que les autorités fédérales étaient mieux préparées du fait d'un historique de crises qui lui permettait de réagir plus rapidement afin de négocier des outils financiers et commerciaux pour s'en sortir, c'est d'ailleurs pourquoi cette crise n'a pas duré très longtemps³⁰⁶. Cet aspect met en valeur le rôle de la gestion nationale par le gouvernement fédéral. Ceci justifie son intervention car il est mieux préparé par l'information dont il dispose en termes économiques ; il connaît le potentiel économique des régions et la production industrielle produite par chaque Etat fédéré, ce qui facilite la prise de décisions.

b) L'insuffisance des ressources fiscales et l'accroissement de la dépendance au pétrole

Les périodes de crises économiques ont eu une incidence sur la réduction de la collecte de recettes au Mexique. Cette réduction dans le recouvrement des impôts a rendu les finances publiques du pays dépendantes de la vente du pétrole. La collecte des impôts a connu une réduction d'un peu plus de 2% du PIB au cours de l'année. Cela a impliqué que depuis 1995 le pétrole soit devenu un produit de première importance pour le Mexique, en assurant l'entrée des devises que d'autres industries ne peuvent pas garantir.

Le rapport entre les recettes obtenues par la fiscalité et celles obtenues par le pétrole constitue l'un des points faibles du système économique mexicain car n'étant pas aussi

³⁰⁵ SERRA PUCHE Jaime, *El papel del Estado en el manejo de la crisis*, in Op.cit. REYES HEROLES Federico et SUAREZ DAVILA Francisco, *La crisis, testimonios y perspectivas*, p. 120. Traduction : « Ouvrir l'économie permet aux exportations de devenir le moteur du développement... qui permettrait un balance commerciale. Ceci permet de faire une différence fondamentale pour comprendre l'utilité de ce mécanisme et les crises du passé. »

³⁰⁶ ORTIZ MARTINEZ Guillermo, *La crisis de 1994-1995 y la actual crisis financiera*, in *Ibid.* REYES HEROLES Federico et SUAREZ DAVILA Francisco, p. 123. Traduction : « vers le milieu des années 90 le Mexique a vécu l'une des pires crises économiques de son histoire. Les autorités ont instauré des mesures qui ont permis de la contenir et de stopper son effet à court terme »

performante que la moyenne du groupe de l'OCDE, la fiscalité aura tendance à dépendre des ressources pétrolières³⁰⁷. Le problème reste que les variations du prix au niveau international rendent un peu faible le développement interne qui a besoin d'assurer l'entrée des ressources par la vente du pétrole.

Les gouvernements qui ont vécu la période de crise sont passés par des moments difficiles : l'administration de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) fortement dénoncé à la fin de son mandat à cause de la situation catastrophique dans laquelle se trouvait le pays et par la vague de privatisations pendant son mandat. L'autre Président qui arriva en pleine crise sera Ernesto Zedillo (1994-2000), il mettra en place une politique fiscale qui aura pour objectif d'augmenter le niveau de recouvrement ; un système qui serait plus équitable, plus efficace, accompagné d'une simplification administrative ; dans les objectifs de son administration, le sujet du fédéralisme fiscal³⁰⁸ sera évoqué formellement car dans le passé, le système économique était appréhendé comme impliquant une centralisation des compétences fédérales afin de simplifier l'administration publique.

Le passage d'une dépendance financière du pétrole à une culture de recouvrement des impôts a été accompagnée par des mesures de réduction des taux de prélèvements³⁰⁹, qui vont aussi obliger le gouvernement à un sacrifice au moins temporaire de recettes, en attendant que les résultats de la réforme fiscale permettent de réorienter la réforme des prélèvements et de capter des ressources financières stables.

B- La crise du XXIème siècle

A peine dix ans après que le Mexique se soit relevé de la crise de 1995, nous voilà à l'aube d'une époque d'instabilité mondiale. La dimension de la nouvelle crise provoquera des changements dans tous les domaines. On observe une panique généralisée du fait des milliers de personnes qui perdent leur emploi, par des suppressions drastiques de postes dans la fonction publique et des programmes d'infrastructure inachevés. La précarité de la vie dans laquelle sont plongées les nations riches et les conditions plus pénibles encore

³⁰⁷ OECD. *Overview Economic Survey of Mexico 2011*. Site officiel de l'OCDE. « The significant effort that has taken place in recent years to strengthen tax revenues should continue, particularly with a view of attaining a more efficient tax system with higher independence from oil revenues. At only 20%, Mexico's tax GDP ratio is slow by international standards and more than one third of these revenues depend on oil ».

³⁰⁸ AMIEVA HUERTA Juan, *Finanzas Publicas en Mexico*, Op.cit, p. 64.

³⁰⁹ *Idem.*, p. 65. Les taux de prélèvement correspondant à l'ISR passèrent de 42% à 35% entre 1989 et 1990 ; dix ans plus tard, le recouvrement général connaîtra une diminution de 10% entre 1999 et 2000, à cause d'une réduction de l'ISR des activités des entreprises.

pour les pays les moins développés, vont provoquer une réaction en chaîne sur la nouvelle gestion des crédits publics par l'austérité. On l'a vu dans le cas de la restructuration de l'économie de la Grèce, la faiblesse économique de l'Espagne ou du Portugal.

Cette crise que nous avons placée comme la première du XXI^{ème} siècle aux États-Unis (1^o), n'a pas encore atteint son niveau maximal de dégâts et continue de provoquer des effets négatifs au Mexique (2^o).

1^o) La crise des États-Unis

Pour les économistes la crise mondiale de 2008 est comparable à celle de 1929, connue comme la grande dépression. Bien que les origines des deux crises soient différentes, les effets provoqués sont si importants que les économies de tous les pays du monde ont été touchées, à des degrés différents mais affectés pour la plupart³¹⁰. L'Etat providence de la société postindustrielle devra redéfinir ses missions³¹¹ avec un système économique qui va diminuer les dépenses de l'Etat pour faire des économies et particulièrement pour ne pas augmenter le déficit gouvernemental.

L'hypothèque aux États-Unis est estimée comme l'origine de cette crise. Cette situation n'a fait que découvrir la réalité économique d'autres pays qui se trouvaient dans une situation financière grave à l'instar de la Grèce ; la même crise hypothécaire de l'Espagne ; le déficit de l'Irlande, etc. Les déficits publics ont mis à jour les énormes dépenses des pays et ceci a remis en question le système financier dans son intégralité. Les plans de sauvetage d'un extrême à l'autre de la planète renforçaient le crédit de l'étranger. Le rôle des organismes comme le FMI ou l'OCDE sera plus important, ce dernier proposant des réformes structurelles en matière de dépenses.

Dans notre recherche, nous avons trouvé qu'au sein du processus économique mondial lié au système financier de 2008, ont eu lieu des étapes d'instabilité préalables. L'une des causes étant qu'Internet avait provoqué une montée de la valeur des actions pour lesquelles la qualité des entreprises n'a pas été vérifiée et par une intervention faible du gouvernement des États-Unis-Unis pour contrôler le marché de ce service³¹². D'autre

³¹⁰ Perspectives économiques de l'OCDE, *Evolutions dans les pays membres de l'OCDE*, No 4/84, 2008, pp. 91-110. Le taux de chômage a grimpé au-dessus du niveau attendu, avec d'autres problématiques qui frappaient les ménages par la hausse des prix des produits alimentaires et de l'énergie, entraînant une réduction du pouvoir d'achat, dans la plupart de pays.

³¹¹ ESPING-ANDERSEN Gosta et PALIER Bruno, *Trois leçons sur l'Etat Providence*. Edit. Seuil, 2008.

³¹² GUZMAN Manuel, Op.cit, p. 92

part, les attentats du 11 septembre 2001 ont impacté l'inflation. En effet, le gouvernement avait redéfini ses dépenses en matière de défense, dans sa guerre contre le terrorisme et par décision gouvernementale, avait cherché à stimuler la consommation interne. Entre 2001 et 2005, les banques attribuaient facilement des crédits aux citoyens pour l'acquisition d'immeubles, et face à une telle demande les prix ont commencé à augmenter. Le contexte s'est aggravé lorsque les taux de chômage ne permettaient plus aux gens de payer les crédits acquis.

Dans le cas de crises liées à des économies comme celle des États-Unis, il semble que la proximité territoriale du pays ainsi que le manque de diversification de partenaires économiques, rendent le Mexique très fragile. Ce rattachement économique est observable lors du ralentissement de l'économie américaine et de la dégradation automatique des conditions internes du Mexique, qui semblent se compliquer dans tous les secteurs³¹³.

2°) La crise au Mexique

En 2008 le ralentissement de l'économie américaine a affecté l'économie mexicaine car, les États-Unis étant son principal partenaire commercial, la demande de la production avait diminué. Le Mexique est passé par une période d'inflation et une augmentation du prix des biens de première nécessité³¹⁴. Au regard du gouvernement la situation était plutôt bien gérée par le Secrétariat d'Hacienda y Crédito Público (Ministère des Finances) qui s'est réjoui de la gestion et de la réaction du gouvernement pour réduire l'impact que la crise aurait pu provoquer sans réserves économiques fortes et par des actions d'austérité sur les dépenses mises en place.

Le contexte économique instable au niveau mondial et particulièrement des États-Unis est déterminant dans le dynamisme que le Mexique pourrait car le pays dépend de la récupération de son partenaire du Nord ; mais si on constate une réduction considérable du niveau des exportations du fait du ralentissement américain, l'augmentation des prix du pétrole permettra de compenser les pertes des autres activités d'exportation. Nous nous rappelons de la montée vertigineuse du prix des matières énergétiques, particulièrement

³¹³ Reuters, *Si el Congreso no aumenta el límite de la deuda, podría haber otra crisis ; Obama*, in la Jornada en Línea, 14 de Junio de 2011. www.jornada.unam.mx Le Président Obama s'est rendu au Congrès fédéral pour demander une augmentation du niveau d'endettement, dans le cas contraire, il faut envisager une nouvelle crise financière.

³¹⁴ Perspectives économiques de l'OCDE, *Evolutions dans les pays membres de l'OCDE*, Op.cit., pp. 171-173.

du pétrole, et de ses conséquences sur la production industrielle. De cette manière le Mexique va mettre à jour sa forte dépendance au pétrole, une lente évolution dans le recouvrement des impôts et le poids financier des « *remesas* »³¹⁵ dans le budget fédéral ; au cours de l'année 2007 les *remesas* étaient estimées à 25,9 milliards de dollars pour passer à 25,1 milliards de dollars fin 2008.

Pour faire face à la crise, le gouvernement a décidé d'utiliser une politique d'investissement en infrastructure et de réduction d'impôts ; cette politique de dépense³¹⁶ a permis plus ou moins de ralentir les effets de la crise et de continuer à présenter des signes de développement économique. Cette réaction du gouvernement fédéral est possible grâce à ses compétences en matière économique, compétences confirmées par un pouvoir discrétionnaire en matière de dépenses et de pouvoir fiscal. Le gouvernement peut si l'entourage économique externe l'y oblige, sans demander l'avis des gouvernants locaux, augmenter ou diminuer les taux d'imposition fédéraux les plus importants, qui coïncident avec les recettes par la fiscalité directe. La question qui en découle serait de savoir où sont les gouvernements locaux si la politique fiscale nationale échappe à sa juridiction ?

§2- L'intervention du niveau fédéral dans la gestion économique, face à l'instabilité économique

La recherche que nous avons réalisée jusqu'ici nous a permis de constater que l'explication de l'instabilité du fédéralisme financier mexicain implique des facteurs politiques et économiques. D'autres facteurs viennent s'y ajouter, que nous aborderons par la suite. Étant le principal acteur des décisions économiques, le pouvoir exécutif va se placer au plus haut niveau de la pyramide des compétences dans la fédération pour diriger, pour gérer les affaires liées à l'économie³¹⁷. A travers les décisions validées par le Congrès fédéral –qui coûteront cher à la population, les choix impliqueront l'investissement des ressources publiques ainsi que les moyens de les financer. Il convient

³¹⁵ Les *remesas* sont les ressources envoyées au Mexique par les mexicains qui exercent une activité professionnelle à l'étranger, particulièrement ceux qui habitent aux États-Unis, où une grande communauté de mexicains s'est installée à cause du chômage au Mexique.

³¹⁶ GUZMAN Manuel, Op.cit, p. 150. Traduction libre : « le 6 février le gouvernement a mis en place le Fond National d'infrastructure avec un montant de 40 000 000 000 de pesos (équivalents à 2,3 milliards d'euros), pour l'exécution du Plan National de Développement qui se prolongera jusqu'en 2012 »

³¹⁷ OSORNIO CORRES Francisco Javier, *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992, pp. 13-20.

de souligner le contexte qui, compte tenu des trente années d'observation et de crises économiques, manifestera l'incapacité fiscale dans la collecte des ressources.

Pour pouvoir comprendre par quels moyens le gouvernement fédéral a acquis un tel pouvoir en matière économique, nous allons exposer le sujet à partir des compétences qui justifient son action. Nous avons pris le risque de parler des compétences qui concernent le système juridique en vigueur au Mexique par l'implication de la politique fiscale et la direction –ou gestion économique– du pays par l'Exécutif. Nous excluons pour l'instant le rôle du pouvoir Législatif dans l'adoption des réformes ou de projets proposés par l'Exécutif car nous allons incorporer ce sujet dans la deuxième partie intitulée *le fonctionnement du fédéralisme, les acteurs du conflit*, et qui intègre également les autres compétences du pouvoir Exécutif.

Bien que le sujet soit lié à une partie des compétences économiques de l'Exécutif, nous les incluons ici pour justifier son intervention lors des crises économiques répétées pendant le XXème et XXI siècle et l'exercice de son pouvoir pour imposer la gestion de la sphère fédérale ; cette imposition de gestion va constituer une façon de pratiquer le fédéralisme centralisé. La politique économique sera considérée comme une compétence générale de légitimation de l'action gouvernementale(A), et la politique fiscale comme un outil qui ressort de la compétence économique de la fédération (B).

A- L'imposition de la gestion fédérale par la politique économique

Lors des crises économiques le gouvernement fédéral devait réagir afin de limiter les effets négatifs provoqués par le ralentissement économique. Il s'agissait de prendre des mesures qui entraînaient un contrôle efficace des secteurs de la production ou du secteur industriel par des engagements avec des institutions internationales afin d'obtenir un financement et ne pas compromette la stabilité institutionnelle de l'État. Associé à ce type d'événements économiques, une instabilité interne va créer des tensions entre les gouvernés et l'autorité, susceptible de provoquer une crise sociale.

Pour avoir un pouvoir Exécutif capable de gérer de telles situations, la Constitution Fédérale va lui attribuer des compétences assez larges pour intervenir selon ses articles 3, 5, 25, 28, 73, 123 et 131³¹⁸. L'éventail des ses compétences sera explicité au long du texte

³¹⁸ OSORNIO CORRES Francisco Javier, *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*, Op.cit., pp. 24-37.

constitutionnel car l'Exécutif sera en mesure –du fait de l'étendue de l'administration publique– d'acquérir une connaissance précise de chaque secteur économique et social de la nation. L'explication détaillée du contenu constitutionnel de la Politique Fiscale (PF) a été rapportée au sujet des compétences du pouvoir Exécutif pour discerner clairement les limites juridiques dont nous parlons et en distinguer le fonctionnement. Pour l'instant nous allons aborder les facteurs économiques dans une perspective générale, le caractère juridique sera particulièrement traité à travers compétences du pouvoir Exécutif.

1°) L'évolution constante de la gestion économique fédérale

Après la révolution mexicaine de 1910, on assiste à une évolution de la structure politique, ainsi qu'à l'apparition d'un encadrement de l'activité économique du pays. Plusieurs évènements vont pousser davantage à l'intervention de l'Exécutif dans la gestion économique nationale. C'est dans la Constitution de 1917 qu'est créée pour la première fois une section relative aux « *droits économiques et sociaux* », parmi lesquels on peut citer le droit à l'emploi, à l'éducation, à l'alimentation, etc. Ceci permettra au gouvernement fédéral d'intervenir dans la direction économique et de se constituer comme le protecteur des classes sociales défavorisées³¹⁹. On ne peut pas nier que l'aspect international ait joué un rôle décisif dans ces évolutions, et a permis de renforcer la présence de l'État dans la gestion économique. Après la Première Guerre Mondiale, la société mexicaine –mais également la société au niveau mondial– a été marquée par un nouveau type de rapports économiques à l'échelle internationale³²⁰, qui a influencé

³¹⁹ CARTRO y CASTRO Juventino, *Los derechos sociales en la constitucion de 1917*, in FERRER MAC GREGOR Eduardo y ZALDIVAR LELO DE LARREA Arturo, *La ciencia del derecho procesal constitucional*, Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta anos como investigador del derecho, T. IV Derechos fundamentales y tutela constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008, pp. 666-669.

³²⁰ Pour parler de l'intervention et de l'importance que l'Etat a acquises en matière économique, nous devons parler très brièvement du *libéralisme économique*, doctrine qui se développe à partir du XVIIème au XIXème siècle et dont le but était une pleine liberté des activités et des transactions économiques, notamment à travers la réduction maximale de l'intervention de l'Etat. Cela impliquait une primauté du secteur privé sur l'action publique en matière économique. Parmi les principaux postulats, l'un consistait à réduire le champ de compétences de l'Etat en lui laissant gérer la Défense nationale, l'éducation, la justice et les relations internationales.

Ce système libéral n'a pas réussi à limiter l'intervention de l'Etat car les toujours très grandissants besoins sociaux ont continué à s'accumuler et à accentuer les défauts du modèle, par la grande concentration industrielle, le chômage, le développement des monopoles, etc.

Après la Première Guerre Mondiale, on assiste à une reconfiguration des finances publiques, car quelques pays ont dû faire face aux dépenses provoquées par la guerre. Cela a contraint le gouvernement à une augmentation du taux d'imposition. Aussi les dépenses publiques se sont diversifiées et on parle alors plus des déséquilibres budgétaires et du déficit budgétaire comme relevant d'une nécessité de gestion afin de

l'interprétation des finances publiques en demandant une intervention plus active de l'État.

Parmi les facteurs qui ont accéléré l'intervention de l'Etat mexicain dans les affaires économiques, on citera notamment la création de la Banque du Mexique en 1925, la modernisation et l'ouverture de l'industrialisation par Lazaro Cardenas, l'adoption de la « *Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia economica* »³²¹ et la nationalisation de l'industrie électrique en 1960. Situation qui va accélérer et justifier l'intervention légitime de l'Etat par la planification économique.

Au cours de la décennie 70 on observe une période sans développement, marquée par une augmentation des inégalités socio-économiques, constatée par un déséquilibre dans la distribution des revenus. Entre 1976 et 1982, sous la présidence de Lopez Portillo, l'économie subira une augmentation de la dette externe, du fait de la crise qui a forcé le gouvernement fédéral à prévoir de dépenses afin de renforcer l'économie nationale. Grâce au système de planification économique déjà mis en place le gouvernement avait les moyens juridiques nécessaires exercer son pouvoir de gestion économique³²².

Plus tard, durant les années 80 le président Miguel de la Madrid (1982-1988) s'est trouvé confronté à l'une des crises économiques les plus graves que le pays ait connues. La planification économique avait fait de la privatisation et de la désincorporation de l'entreprise publique un élément clé afin de limiter les effets négatifs de la crise. C'est à cette période que le Mexique signe les accords du GATT³²³.

Plus récemment, Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) s'attaque à une ouverture économique plus ambitieuse du Mexique. Avec lui le Mexique signe le TLCAN (Traité de

promouvoir le développement. Il semble que l'intervention de l'Etat se présente plus comme une alternative nécessaire pour réduire les effets provoqués par le libéralisme économique, et par l'intention de changer de système. Voir FAYA VIESCA, Jacinto, « *Finanzas Publicas* », 8ed. Porrúa, Mexico, 2008, pp. 15-25. Sur le plan international, cf. OSORNIO CORRES, Francisco, *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*, p. 22. En Russie le Plan Goerlo a été institué, par lequel le gouvernement prétendait construire une infrastructure basique du pays, car à l'époque de l'URSS, existait un système de propriété sociale, basé sur les moyens de production. La prévision économique avait un caractère obligatoire car le gouvernement pouvait limiter ou refuser les libertés économiques à ses citoyens.

³²¹ Loi sur les attributions de l'Exécutif en matière économique. *Ley sobre atribuciones del Ejecutivo federal en materia economica*, publiée dans le JO de la Fédération le 30 décembre 1950.

³²² OSORNIO CORRES, Francisco Javier, *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*, Op.cit., p. 24

³²³ Durant cette période le gouvernement mexicain a réussi à conférer une stabilité temporaire, par la désincorporation des entreprises publiques et la production de ressources pétrolières. Les moyens de légitimation pour approuver des réformes du gouvernement seront évidents. Cf., LAUTIER Bruno et MARQUES PEREIRA Jaime, Brésil, Mexique, *Deux trajectoires dans la mondialisation*, Karthala, 2004, pp. 104-110.

Libre Échange de l'Amérique du Nord) et entre aussi dans le club des pays de l'OCDE³²⁴. Sous la présidence d'Ernesto Zedillo (1994-1999), poursuivant la politique commerciale et la tendance économique du libre échange, le Mexique a maintenu l'accélération de l'accès aux marchés mondiaux, par la signature de traités internationaux. Les deux présidents qui lui succéderont, Vicente Fox (2000-2006), et Felipe Calderon Hinojosa (au pouvoir depuis 2006), ont largement promu le potentiel économique du Mexique.

Notre explication évolutive des compétences en matière de gestion économique ne pourrait être réalisée autrement que par l'observation d'une superposition unique de l'Exécutif et l'approbation du Législatif en binôme. Quant aux gouvernements locaux, ils sont de toute évidence dépassés par l'ampleur de ces crises. Il s'agit d'un phénomène qui, par le degré du risque et les objectifs, imposera des limites locales en termes d'endettement. L'union de la fédération sera privilégiée comme par le passé (c'est-à-dire en 1824) à la différence de l'éloignement des perspectives belliqueuses, pour une stabilité qui ne pourrait pas être garantie par l'action individuelle des Etats fédérés.

2°) Les outils de la politique économique

L'intervention du gouvernement fédéral par la gestion économique nationale, et l'influence que cette compétence pourrait avoir sur la pratique du fédéralisme, ces deux éléments peuvent être explicités à travers deux situations. Premièrement, par le fait que les objectifs de la gestion économique fédérale sont dirigés vers un développement intégral du pays. Deuxièmement, par le fait que les gouvernements locaux ne recherchent pas un développement de l'Union sinon exclusivement leur développement local. En effet, dans le cadre de leurs compétences locales et de la constitution fédérale, ils sont autonomes et peuvent donc décider librement de leur organisation et de leurs objectifs internes. Tandis que par le biais du régime juridique, le gouvernement fédéral va faire en sorte que les efforts des principales régions productrices de richesse à titre individuel³²⁵,

³²⁴ L'accès par exemple à l'ALENA sera critiqué plus tard du fait de l'asymétrie des rapports commerciaux, notamment à travers l'inégalité entre les partenaires. Cependant, son adoption s'accompagne d'une accélération de la délocalisation d'entreprises vers le Mexique, qui bénéficiera également de l'ouverture d'usines dans la zone frontalière entre le Mexique et les États-Unis. NYHOHO Emmanuel et PROULX Pierre Paul, *Le Commerce International. Théories, politiques et perspectives industrielles*, Presses Universitaires du Québec, 2006, pp. 254-261.

³²⁵ Cela étant rendu possible par la planification économique que la sphère fédérale peut exercer, ayant pour but le bien être de la société dans son ensemble. Consulter, NORIEGA URENA Ferando Antonio, *Veredicto para el desarrollo*, En *Mexico : Pasado, presente y futuro*, Edit. Siglo XXI y el Instituto de Investigaciones economicas de la UNAM, 1996, pp. 230-238.

interviennent collectivement dans le financement du développement des autres régions moins favorisées. Il s'agit certainement d'une pratique imposée par la fédération, mais au bénéfice de l'union que le système fédéral est supposé privilégier.

Pour voir de quelle manière la gestion fédérale se déploie et afin de minimiser le risque de tensions internes, le gouvernement va employer des moyens de légitimation à travers deux outils : le Système National de Planification Démocratique et le Plan National de Développement.

Concernant le premier, le *Sistema Nacional de Prevision Democratica*³²⁶, l'Exécutif va impliquer tous les acteurs au niveau national sous l'étendard de la démocratie, dans la formulation des projets qui faciliteront l'action publique par rapport à des besoins en principe bien ciblés. Le gouvernement avait alors la conviction qu'il s'agirait d'une mesure qui n'aurait pour but que de justifier son action, et d'assouplir le contexte social, car en toute connaissance de cause, les programmes gouvernementaux sectoriels seraient mis en place. Le problème ne tenait alors pas à la mise en place des programmes mais à ce que la décision finale soit prise par l'Exécutif par rapport à ce qu'il estimerait prioritaire ; nous nous posons alors la question suivante : qu'est-il-advenu des résultats de la réforme fiscale intégrale ? Quels résultats pour la réforme de l'Etat, pourquoi autant d'inquiétude pour rendre visible la disponibilité gouvernementale si les résultats n'obéissent pas à la volonté générale ? Dans de telles conditions, penser à des réformes sur les relations intergouvernementales, lorsque celles-ci vont se centrer plutôt sur des réformes de décentralisation administrative, laisse entrevoir le caractère discursif de la démocratisation³²⁷. Cela étant possible à partir des politiques publiques mises en place par le gouvernement fédéral ; il s'agirait d'une justification idéale pour maîtriser les montants des transferts distribués par secteur (éducation, infrastructures, transports, etc.) et ceux destinés aux gouvernements locaux.

En principe cette Planification Nationale est une articulation plus dynamique de l'administration publique fédérale, en coordination avec les gouvernements locaux et les municipalités ; en apparence, l'objectif du fédéralisme –l'intégration de l'effort des Etats

³²⁶ La première Loi, « *Ley de Planeacion* » a été promulguée le 5 janvier 1983 par le Président Miguel de la Madrid Hurtado.

³²⁷ New York Times, 16 Juin 2011. Lors d'un discours prononcé par le Gouverneur du Texas Rick Perry, il a déclaré que son État était l'un des plus performants des États-Unis ; il ajoute également que « il ne faut pas oublier que ce sont les Etats qui ont créé le Gouvernement Fédéral et non l'inverse », ce pourquoi il revendique son mode de gestion du Texas. Il est évident que la conception de l'autonomie revêt une autre dimension dans le pays voisin du Nord, les gouvernants y réclament leur indépendance face aux politiques fédérales, ce que rarement ou jamais les gouvernants locaux au Mexique n'ont réclamé ouvertement. Dès lors, que peut-on attendre des réformes fédérales sans une opposition du niveau local ?

fédérés pour un développement homogène— occuperait la place centrale des décisions. Quand on évoque l'intégration de tous les secteurs et de tous les niveaux de gouvernement, on pourrait donner l'image d'un système pleinement démocratique, qui emploie d'ailleurs le terme comme un symbole d'ouverture du gouvernement fédéral ; d'autre part, on ne sait pas si les décisions ou les choix par rapport à l'investissement des ressources publiques ont été en réalité prises d'avance par les acteurs fédéraux.

L'élaboration du système de planification national va être complétée par le Plan National de Développement. Il s'agit d'un rapport élaboré par l'Exécutif afin de faire état de la situation du pays, à travers l'instrumentalisation des données que l'administration publique possède concernant chaque secteur. Ce pourquoi le déploiement du système de planification émane du Plan National de Développement (PND), il a en effet été impulsé par ce dernier entre 1982 et 1988, ultérieurement employé dans tous les sexennats.

Si l'optimisation des programmes pour l'amélioration des résultats a été le défi de toutes les administrations, particulièrement avec l'utilisation du PND, la question serait de savoir à *quoi* sert la planification du gouvernement fédéral si les résultats des politiques publiques ont été insuffisants.

Le PND que nous venons de citer sera critiqué du fait de la responsabilité juridique quasi inexistante des gestionnaires³²⁸, à qui l'on pourrait attribuer la responsabilité de l'inefficacité des mesures. La seule obligation de l'Exécutif est d'informer le Congrès Fédéral des décisions adoptées dans le cadre du PND et des programmes sectoriels, aucune provision de sanction n'existant en cas de mauvais résultats³²⁹.

³²⁸ REYES HEROLES Federico, *La planificación federal dentro del contexto pluricultural*, en « Estudios de dercho economico V », No 14. Instituto de Investigaciones Juridicas de la UNAM. 1986, Mexico, pp. 71-73. Pour cet auteur, la critique est en relation aux moyens de sanction très limités, pour obliger à une meilleure exécution de politiques publiques. Traduction libre : « ...de cette manière, la seule action avec un certain degré de responsabilité indépendamment de la civil et la pénale, sera celle que l'Exécutif fédéral impose sur ses propres instances ». Alors, l'auteur se demande comment l'Exécutif va sanctionner les mauvais résultats de gestionnaires de programmes, si leur mis en œuvre est par ordre de l'Exécutif.

³²⁹ La Loi de Planification (Prévision) établie dans son article 8 Alinéa III ; Traduction « Les Ministres, ou chefs des départements administratifs, informeront les possibles modifications et les mesures pour les corriger ». Cette disposition va se limiter au rapport sur l'État et le progrès de l'exécution de programmes gouvernementaux, mais elle entre en contradiction avec la Loi Fédérale des Responsabilités des fonctionnaires publics qui, d'après son article 47, stipule : une des obligations des fonctionnaires est l'accomplissement des « plans, programmes et activités relatives à ses fonctions ». C'est-à-dire que les fonctionnaires sont obligés de mener à terme leurs fonctions. De plus, il n'y a pas une procédure de suivi par rapport à la responsabilité des fonctionnaires publics en cas de mauvaise gestion des ressources ou des programmes gouvernementaux.

B- L'imposition de la gestion fédérale par la politique fiscale

La notion de politique fiscale pourrait avoir plusieurs objectifs selon son utilisation. Nous savons par sa définition qu'elle est liée aux facteurs qui interviennent dans la modélisation du système fiscal. Cela permet une synchronisation des éléments qui agissent dans l'activité contributive et des finalités poursuivies par le gouvernement du point de vue économique. Ce mécanisme, qui n'est pas exclusif du gouvernement fédéral mexicain, se voit reproduit dans tous les systèmes fiscaux, qu'il s'agisse de pays unitaires, régionaux ou fédéraux³³⁰. D'un point de vue plus restrictif, la politique fiscale « désigne l'utilisation faite de l'impôt à des fins économiques ou sociales »³³¹. Elle va coïncider avec le reste des politiques menées par le gouvernement, non seulement en matière économique mais également dans des domaines tel que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, pour ne citer qu'un exemple. Le lien existant entre l'emploi de la politique fiscale (PF) par le gouvernement fédéral et ses finalités est un domaine que les économistes³³² ou sociologues³³³ ont souvent tenté d'interpréter, par ses finalités économiques sur la base de l'efficacité ou par sa finalité sociale par la distribution des ressources. Sur le plan juridique, on s'est contenté de voir l'exercice des compétences fédérales au regard de la régulation juridique et de ses limites, face aux compétences des autres échelons gouvernementaux, tels que les limites juridiques internes de la fédération soient les limites conséquentes des compétences locales. On constate que dès lors que les limites juridiques entrent en contradiction avec les objectifs poursuivis sur les terrains politique ou économique, la structure juridique en question aura tendance à être

³³⁰ A ce sujet nous pouvons très brièvement citer l'exemple de l'ampleur des Réformes Fiscales dans des pays à modèle fédéral et unitaire. C'est le cas des réformes menées par l'administration Reagan en 1986, consistant en une réduction des taux d'imposition de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, passant de 50 à 28%, et de l'impôt sur les sociétés passant de 46 à 34%. Successivement les administrations qui se sont inscrites dans le prolongement du gouvernement Reagan ont fait également des choix d'imposition (Administration Clinton, Bush, etc). Quant au système mexicain, nous avons déjà évoqué dans le contenu de notre recherche, les réformes de réduction d'impôts en période de crise économique, inscrites dans la politique fiscale du pays. D'un autre côté, le même phénomène est observé au Royaume-Uni, où à l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher a conduit à une réduction de l'impôt sur le revenu, dont le taux marginal de 98% est passé à 75% à partir de 1979 et quelques années plus tard à 60%.

³³¹ CASTAGNEDE Bernard, *La Politique Fiscale*. Edit. PUF, Coll. Que sais-je ?, France, 2008, p.3

³³² SEN Amartya, *L'économie est une science morale*, La découverte. 2003, pp. 106-112. « L'évaluation des coûts et bénéfices que comporte la priorité accordée aux principales responsabilités sociales doit refléter les limites budgétaires(...). Ce coût, qui n'est autre que la valeur des ressources budgétaires liée à leur rareté, devrait s'appliquer à l'usage des ressources publiques de toute nature »

³³³ LEROY Marc, *Sociologie des finances publiques*, Collection repères, La découverte, 2007.

recomposée. De cette manière le fédéralisme a dû être modifié dans sa pratique et du point de vue juridique, il paraît intéressant de voir comment l'instabilité des autres domaines est transposée vers le système juridique et le modifie, à tel point qu'il est possible de trouver une superposition du gouvernement fédéral à travers le sacrifice de l'autonomie locale.

Pour préciser notre argument, il faut considérer que, selon les économistes, les institutions du fédéralisme peuvent constituer un obstacle, dans la mesure où il instaure une concurrence entre les États membres au sein de la structure fédérale. Dans la poursuite d'une stabilisation macroéconomique, le niveau supérieur serait le seul à pouvoir effectuer un contrôle économique par les politiques publiques³³⁴. Que cela soit justifié ou non par la concentration du pouvoir fédéral, le fédéralisme mexicain – qu'il soit appréhendé comme un mythe ou comme une réalité – nous offre plusieurs voies pour comprendre *pourquoi* et par *quels moyens* il est exercé.

Le contexte de la mondialisation a visiblement poussé les États à aller vers une plus grande attractivité territoriale dont la politique fiscale, par sa normativité, va offrir des conditions afin d'optimiser l'arrivée d'investissements de l'étranger et pour une mobilité, parfois dans le cas d'une réduction des taux d'imposition au niveau interne au bénéfice des secteurs industriels. Nous pouvons dire que les compétences du binôme Exécutif-Législatif opèrent en cohérence vis-à-vis du contexte global, mais pas vis-à-vis du modèle qu'elles représentent. L'annulation de la concurrence entre les États fédérés par l'imposition d'une politique fiscale fédérale serait probablement un argument de plus contre le développement du fédéralisme mexicain.

Cet instrument important permettra au gouvernement fédéral, c'est-à-dire au pouvoir exécutif, d'aménager le système fiscal, dont les grandes tendances au niveau mondial laissent entrevoir son utilité grandissante en tant que moyen d'attraction territoriale. Effectivement, dans un contexte de mondialisation, les réformes en matière d'impôts au Mexique ont fait de la PF le ressort par excellence du débat et des discussions au niveau national. Son instrumentalisation sera un facteur clé dans l'obtention des recettes. Par la PF, appréhendée comme un outil faisant partie des compétences économiques de l'Exécutif, l'incidence de décisions prises auront deux effets immédiats ; d'une part grâce

³³⁴ BRAUN Dietmar, WALTJ Sonja, BULLINGER Anne Béatrice, *Fiscal Policies in Federal States*. Edit. ASHAGTE, 2003, p. 7.

à la redistribution des ressources obtenues, et d'autre part, grâce aux objectifs fixés par la fédération et les gouvernements locaux³³⁵.

L'un des instruments de réforme et d'actualisation du fédéralisme ces dernières années a été la « *réforme fiscale intégrale* » que nous avons mentionnée comme étant l'un des objectifs de la réforme de l'État. La discussion porte principalement sur la modification des taux d'impôts fédéraux –et la redistribution des ressources financières vers les régions qui s'ensuit. De nouveaux impôts fédéraux (impôt sur les dépôts en effectif par exemple)³³⁶ ont également été mis en place à travers ces réformes, sans que cela ne laisse présager une réforme intégrale, dans la mesure où l'aménagement des compétences au niveau local ne change en aucune manière. On ne peut pas exclure que le succès de la PF soit compromis par la multitude des fonctions associées à son développement, notamment les dimensions sociale, politique et territoriale³³⁷.

L'utilisation de la Politique Fiscale menée par le gouvernement fédéral, nous oblige à concevoir le phénomène de la fiscalité uniquement à partir du niveau central et jamais à travers le niveau local. Cet important instrument de gouvernance publique a une portée juridique à travers les réformes qui ont été engagées au cours de l'année fiscale. La PF faisant partie de la Politique Economique, elle vient alimenter l'éventail des compétences du niveau fédéral dans le contrôle quasiment total du pouvoir fiscal du pays³³⁸.

Section 2 : Les effets du libre échange

Les relations économiques internationales ont la caractéristique particulière d'influencer l'organisation juridique interne des pays, afin de rendre flexible l'adoption des accords entre les partenaires commerciaux. L'élimination ou l'adaptation de barrières normatives servent à maintenir l'accès au marché international et inciter les investisseurs

³³⁵ *Ibid.* p.7 « In federal arena, fiscal measures lead almost always to a change both in the distribution of resources and task between the federal government and subgovernments »

³³⁶ Il s'agit d'un impôt qui a été créé par la Loi des dépôts en espèces, approuvée par le Congrès le 1^{er} Octobre 2007, faisant partie de la réforme fiscale de l'administration du Président Felipe Calderon H. En principe, par cet impôt tous les versements réalisés dans les banques dont la source est inconnue ou non justifiée pour un montant initial de 25.000 pesos mexicains (soit environ 1400 euros), seraient obligés de payer un taux de 2%. Réformé en 2010, le montant des dépôts a été réduit, pour toucher tous les versements supérieurs à 15.000 pesos (800 euros aproximativement) et le taux passerait à 3%.

³³⁷ LEROY Marc, Ouvrage Collective, *Regards Croisés sur le Système Fiscal : Allemagne, France, Italie, Russie*. Finances Publiques, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 12

³³⁸ CASTAGNEDE Bernard, *La Politique Fiscale*, Op.cit, pp. 35-36. « ... la politique fiscale étant pour l'essentiel conçue, pour ses grandes orientations, par le gouvernement et, au moins pour son détail technique, par les administrations financières ».

du monde entier. Ce type de relations économiques et juridiques va influencer également les relations intergouvernementales au sein des pays et les régions du point de vue géopolitique. L'exemple de cette situation nous le trouvons dans l'augmentation de transferts de la fédération vers les régions au Mexique, ou la consolidation de blocs économiques au Sud du Continent Américain par l'Argentine, le Brésil, la Bolivie, la Colombie, le Venezuela, etc. Dans ce contexte et dans le cadre de l'Etat fédéral, les accords économiques et les adaptations qui découlent de la législation sont la plupart du temps des décisions prises par le pouvoir fédéral³³⁹.

Il semble que le modèle fédéral ait été aménagé afin de faciliter l'accès au processus de mondialisation économique (§1), on observe cependant dans ce processus un essoufflement financier local qui n'est pas en mesure de faire face au contexte économique global (§2).

§1- Le fédéralisme face aux contraintes de la mondialisation

La mondialisation est un phénomène dont les effets économiques, politiques et juridiques³⁴⁰ entre autres, ont des répercussions dans tous les pays du monde³⁴¹, en accentuant les divergences régionales et en impactant la gestion interne dans les trois modèles d'Etats : unitaire, fédéral ou régional. Il apparaît que la mondialisation a fini par triompher et s'imposer à travers une interdépendance irréversible des sociétés sur le plan

³³⁹ En effet l'adoption de traités comme celui de l'ALENA constitue l'exemple le plus emblématique. La stratégie consistant à porter davantage d'attention à certains secteurs économiques –ceux qui sont les plus compétitifs– va exclure les secteurs et les régions les plus fragiles. Les régions les plus importantes et bénéficiaires seront le DF, l'Etat fédéré de Mexico, Jalisco, Nuevo Leon, Puebla et Veracruz. *A contrario*, d'autres régions plus marginalisées resteront à l'écart des bénéfices, à l'instar de celles du sud (Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Michoacan ou Yucatan), qui dépendront pour subsister économiquement des fonds de transferts. Cf. BERUMEN BARBOSA Miguel, *La Vulnerabilidad de la Seguridad Nacional ante el Tratado del Libre Comercio*, Observatorio de la Economía Latinoamericana, marzo, 2003, pp. 1-6. <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/>

³⁴⁰ Les effets juridiques de la mondialisation sont perceptibles des points de vue vertical et horizontal dans la structure des systèmes juridiques des pays. Il s'agit de transformations de grande ampleur qui vont provoquer des tensions également entre les acteurs des différents échelons gouvernementaux. Cf., AUBY Jean-Bernard, *La globalisation, le droit et l'Etat*, 2^{ème}, L.G.D.J., 2010, p. 41. « L'importance actuelle des flux horizontaux de transnationalité juridique a été relevée. Se multiplient les acteurs et situations qui chevauchent les systèmes nationaux, et leur lancent des défis juridiques nouveaux, soit par leur nature, soit par leur ampleur. La globalisation traverse aussi les systèmes juridiques verticalement. Elle les imprègne de normes internationales, mais elle fait aussi de plus en plus amplement reposer sur eux la mise en œuvre concrète de ces normes. Elle modifie la répartition des rôles entre les systèmes nationaux et les architectures juridiques »

³⁴¹ ERLANGER Steven, *Le modèle social européen à l'agonie, la crise des déficits pourrait sonner le glas de l'Etat providence*, in The New York Times, 28 mai 2010, pp. 1-4.

économique³⁴² ; un paradigme au sein duquel la perspective d'une dé-mondialisation semble peu viable. Un bon modèle gouvernemental –si tant est qu'il en existe un– qui pourrait mieux s'adapter aux conditions de développement de notre temps, semble actuellement difficile à envisager dans la mesure où les mécanismes de gestion gouvernementale sont quasiment les mêmes, pour des problématiques aussi vraisemblables d'austérité des dépenses dans le secteur public. La question que soulève ce phénomène économique est de savoir dans quelle mesure le modèle fédéral pour contribuer à une amélioration de la performance sur le terrain des finances publiques. En particulier il convient de considérer la problématique à partir des limites des compétences locales, par rapport au pouvoir d'imposition et de dépense qui se dégage du phénomène de mondialisation. Cela est accentué par le fait que, bien que l'autonomie locale soit constitutionnellement reconnue dans le cas du fédéralisme mexicain, elle reste limitée par une coordination fiscale fédérale. Par conséquent nous devons déterminer si le système mexicain serait alors en harmonie avec les tendances internationales, d'une part à travers la neutralisation de la concurrence territoriale interne et le contrôle des dépenses, d'autre part à travers une gestion budgétaire toujours plus stricte au niveau global, en particulier pour l'obtention de crédits et de qualifications financières au niveau international. Mais que sera l'avenir des gouvernements locaux et leurs rôles dans cette mondialisation qui progresse rapidement et incorpore de plus en plus de pays dont les économies sont hétérogènes.

Par le degré de développement, chaque pays occupe une place dans le processus d'exécution des décisions économiques mondiales³⁴³. Il se trouve que dans cette

³⁴² Cette interdépendance économique qui a poussé à la création d'une norme mondiale où l'on peut parler par exemple d'une mondialisation de la fiscalité. Cf. LAMBERT Thierry, *Quelle fiscalité pour des projets planétaires ?*, in LEROY Marc, *Mondialisation et fiscalité, La globalisation fiscale*, Edit. L'Harmattan, 2006, pp. 31-32. « La mondialisation nous oblige à repenser nos cadres juridiques...la mondialisation produit à la fois plus de richesse, mais aussi plus de pauvreté »

³⁴³ SANCHEZ ANCOCHEA Diego, *La globalizacion en paises pequenos en desarrollo : Nicaragua en perspectiva comparada*, in Revista Mexicana de Sociologia 69, num. 2. Mexico, UNAM y el Instituto de Investigaciones Sociales, p. 204. La globalisation a un double impact pour cet auteur ; d'une part, sur les modèles d'État et d'autre part par les résultats. Dans le premier cas, il s'agit de la capacité de l'État à développer et mettre en place des politiques économiques dans un cadre institutionnel. Pour nous, cette adéquation des institutions dont nous parlons va se refléter dans le cas du fédéralisme par une tendance à s'adapter, confirmée par le sacrifice de l'autonomie locale dans certains cas. En ce qui concerne les résultats, il y aura un renforcement des rapports économiques par la dérégulation internationale. Cf. GUTIERREZ H. Teresa y VEREA C. Monica, *Canada en Transición*. Edit.UNAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Mexico, 1994, pp. 221-225. Il est évident que dans le processus de libre échange, le poids des économies sera différent, car il s'agit de partenaires qui sont à la base également inégaux. Ceci permettra de voir la place que ces divergences occuperont dans les négociations et leur rôle dans l'exécution des traités. Elles impliqueront par ailleurs une dépendance commerciale envers les partenaires économiques les plus puissants ; il s'agit d'une dépendance des ressources par exemple dans le cas de l'ALENA. Les secteurs de production ainsi que le budget de l'État dépendront des

démarche, la délocalisation nous a permis de constater une mobilité des entreprises dans le monde entier. La réduction des coûts de production avec un savoir faire plus au moins acceptable, rendra attractives les régions pour l'investissement et la production de produits sollicités par des nations de plus en plus consommatrices. Les régions se sont alors converties en grandes usines dans la chaîne de production et entrent en concurrence, notamment à travers des flux permanents d'investissements³⁴⁴. La performance régionale sur ce plan n'a pas forcément de lien avec la qualité de vie des résidents, et sera instrumentalisée par le gouvernement fédéral pour attirer davantage l'attention des investisseurs étrangers³⁴⁵.

Tel que nous l'avons vu dans notre recherche, précédemment, des choix en matière politique et en matière économique ont défini la physionomie du modèle fédéral mexicain depuis son adoption. Il nous semble que ces choix ont amené le pays vers un centralisme probablement nécessaire dans un premier temps en matière de distribution des compétences, afin d'assurer un Etat fort capable de créer un environnement de stabilité nationale. On observe que dans le cas de la distribution des compétences en matière fiscale, les choix pourraient correspondre largement aux besoins internationaux de nos jours afin d'accéder à un contrôle plus strict des dépenses au niveau local, afin d'éviter l'aggravation des divergences territoriales déjà bien marquées entre les différentes régions mexicaines.

Nous avons décidé d'inclure le sujet de la mondialisation dans notre recherche, car il semble qu'il s'agisse là d'un phénomène incontournable de nos jours, afin de mettre en

ressources obtenues des activités commerciales avec ces deux partenaires économiques, face au manque de diversification plus importante vers d'autres régions économiques en Amérique Latine ou en Europe.

³⁴⁴ ZUNIGA Juan Antonio, *Con Calderon se fugaron 93 mil mdd, 436% mas que con Fox*, in La Jornada, Seccion Economia, Lunes 20 de Junio de 2011. Nous citons cette importante note car les chiffres évoqués, considérant le montant des ressources investies à l'étranger comme le résultat du déplacement d'argent par le système financier est assez élevé. Il apparaît que pendant la période d'alternance –arrivée du PAN au pouvoir en 2000– 110 milliards de dollars ont été investis à l'étranger, 16% sont attribués à l'administration de Vicente Fox et 84% sont attribués à l'administration actuelle de Felipe Calderon. On observe une mobilité accélérée des capitaux *sans risque* pour lesquels la recherche d'autres marchés d'investissement permet la maximisation des profits.

³⁴⁵ BOISMENU Gerard, *Riesgos que corre la proteccion social en el contexto del TLCAN*, in Ouvrage Collectif, Mexico, *Estados Unidos y Canada 1993-1994*, Edit. Colegio de Mexico, 1995, p. 94. Ce phénomène par lequel les gouvernements vont modifier les conditions afin d'attirer les investissements au cours du libre échange, a été constaté par plusieurs mesures considérées comme draconiennes, également au Canada. Traduction : « certainement pour démontrer que le gouvernement canadien avait entendu les suggestions des représentants du secteur privé, pour faire face aux défis du libre échange, il y a eu des modifications des charges fiscales, l'introduction d'un impôt sur la production et les services, ainsi que la révision de l'assurance contre le chômage. Dans la perspective patronale, la charge fiscale des entreprises devait être allégée, en même temps qu'une forte réduction du déficit qui pourrait imposer plus de pression sur le budget... »

exergue l'importance des choix qui semblent régir le système fédéral mexicain et dont on ne pourrait distinguer si le degré de centralisation était positif ou négatif. La gestion des ressources publiques joue un rôle fondamental où de nouveaux choix de rationalité sont exigés³⁴⁶ de la part des gouvernements de toutes les latitudes³⁴⁷ ; en Italie, en France, en Allemagne, en Angleterre, aux États-Unis, au Mexique, au Brésil, en Inde, etc. Enfin, ce sont des conditions qui proclament la durabilité des ressources publiques pour l'avenir. Dans ces conditions, la configuration juridique des pays déterminera la flexibilité nécessaire à l'adaptation à un monde dans lequel la concurrence est inévitable.

Pour valider notre hypothèse, il suffirait d'observer l'influence que la mondialisation va exercer sur la recentralisation des compétences des pouvoirs centraux afin de pouvoir éliminer les barrières juridiques internes et coordonner plus facilement la direction économique nationale. Comme nous l'avons vu, à travers la gestion économique l'attractivité des territoires constituera l'un des principaux enjeux du gouvernement fédéral pour attirer les investissements. Toutefois, ce qui résulte très contradictoire est que sur le plan interne il n'y a pas de relation entre le développement national et la performance économique internationale. Cela en termes de justice sociale, face à des réalités comme l'immigration, le chômage, les bas salaires, l'offre de services, l'insécurité, de besoins d'infrastructure, même si en fin de compte le développement interne devrait en constituer le but principal³⁴⁸ de la gestion économique de la fédération. Dans ce contexte, la mobilité des citoyens, particulièrement pour des pays comme le Mexique, va confirmer l'existence d'un système fédéral qui pourrait être inopérable, complexe, ou qui aurait davantage centralisé que d'autres nations fédérales ayant attribué plus de pouvoir aux gouvernements locaux.

Il semble que le fédéralisme mexicain pour s'adapter aux changements économiques va rendre ce système fédéral *ad-hoc* (A) ; de telles conditions vont

³⁴⁶ SARABIA Carla, *La OCDE Aboga por una drastica reforma de las finanzas publicas (L'OCDE demande une réforme approfondie des finances publiques)*, 24 juin 2011. www.intereconomia.com

³⁴⁷ Il s'agit d'une extraterritorialité du droit par laquelle certaines conditions économiques ont provoqué l'implantation et la création de mêmes outils juridiques. L'adoption des Lois de finances fondées sur la performance budgétaire illustrent une telle situation. La notion d'extraterritorialité fait partie du phénomène de la globalisation juridique. Une définition est apportée par AUBY Jean-Bernard, *La globalisation, le droit et l'Etat*, Op.cit., p. 37. « Les situations d'extraterritorialité juridique sont celles dans lesquelles les normes d'un système donné produisent des effets en dehors de l'emprise territoriale de ce système. Elles tendent à se développer dans la globalisation juridique, ce qui pose une série de problèmes »

³⁴⁸ Nous pensons au cas de Tijuana ou d'autres villes frontalières au Mexique qui n'ont pas connu un développement conséquent par l'ouverture commerciale dans la région, et qui, malgré un accroissement du niveau de l'emploi grâce à l'implantation de manufactures, les employés n'ont pas connu d'amélioration des conditions salariales.

provoquer un contrôle de l'autonomie locale (B) afin de rendre la structure juridique de cet Etat plus efficace.

A- Un système fédéral ad-hoc

Le succès des grands engagements institutionnels célébrés dans le cadre des accords internationaux, dépend de la disponibilité à reconfigurer l'Etat. Associé à des facteurs économiques un système fédéral centralisé, à l'instar du système mexicain, favorise l'adaptation au libre échange comme dans le cadre de l'ALENA. L'élimination de barrières douanières pour la mobilisation des marchandises, par l'exportation et l'importation des produits aura pour effet l'absorption des économies de moindre taille comme le Mexique par celles qui ont plus à offrir. Par ailleurs, le traité conduira à mettre en conflit celles étant en mesure de faire un contre poids par rapport à sa productivité comme le Canada³⁴⁹.

Le fédéralisme semble s'ajuster à la nouvelle conjoncture mondiale : la centralisation des compétences et la décentralisation des ressources sont devenues un enjeu majeur. Il s'agirait d'adapter le fédéralisme au moyen d'une libre concurrence entre les régions, ce qui pourrait soulever des conflits face aux engagements internationaux.

Les événements de grand ampleur comme les crises économiques, nous ont permis de constater une évolution de l'organisation de l'Etat mexicain, avec un contrôle du niveau fédéral (Exécutif et Législatif) à travers le temps. Ces événements ont également procuré également des conditions pour que la mondialisation nous ait absorbé sans souffrir de l'opposition des acteurs locaux, dont les compétences et les intérêts politiques internes vont orienter le fédéralisme vers un système ad-hoc. Cette forme de fédéralisme ne permet pas la concurrence interne, puisque l'autorité fédérale est libre de décider la manière dont la fédération doit se développer en réduisant les tensions ainsi provoquées

³⁴⁹ GUDINO Patricia, *Norteamerica y su proceso de integracion*. Costa Rica, Edit. Fundacion UNAM, 1994, pp. 71-115. Cette chercheuse confirme l'existence de conflits entre le Canada et les États-Unis très courants dans les relations commerciales entre les deux nations. Cela a entraîné la création de systèmes de résolutions des controverses à partir du modèle du GATT. Dans l'histoire de la résolution des conflits économiques entre les deux pays, les pratiques commerciales des États-Unis ont été les plus dénoncées. Cf., WITKER Jorge, *Aspectos Juridicos del Tratado Trilateral de Libre Comercio*. Universidad Nacional Autonoma de Mexico, 1992, pp. 55-57. Après la création du GATT, une nouvelle forme de protectionnisme apparaît, car les mécanismes restrictifs dans le commerce international vont créer de nouveaux outils de restriction. Traduction : « La mauvaise application des lois provoque un mécanisme de protection contingente utilisé pour aider l'industrie nord américaine lorsque la concurrence étrangère qui met en péril sa compétitivité ».

dans sa structure³⁵⁰. Cependant cette pratique du fédéralisme *ad-hoc* est mise en question par ses faibles résultats en termes de développement interne.

Le fédéralisme envisagé comme *ad-hoc* face à la mondialisation, consiste en un approfondissement du contrôle économique du gouvernement fédéral. Renforcé au cours de chaque période de crise, et par un refus à une véritable réforme de l'Etat, ainsi que par une alternance politique qui n'a pas suffisamment négocié la recomposition des compétences fiscales lors de la réforme fiscale, le système fédéral est devenu suffisamment centralisé pour permettre à la sphère fédérale de conserver le pouvoir de décision économique.

Par ailleurs, cette perspective que nous avons du fédéralisme est très particulière dans la mesure où nous observons qu'il existe une revendication, voire une révolte persistante de certains acteurs locaux face à des engagements gouvernementaux³⁵¹ ; le mouvement Zapatiste à Chiapas par exemple, s'est opposé à des pratiques libérales³⁵², à la dépossession des terrains possédés par les communautés indigènes. Cependant face à la mondialisation, l'exploitation des ressources naturelles oblige la fédération à reconsidérer la possession de la terre au bénéfice de grandes entreprises multinationales. Le fédéralisme *ad-hoc* vient justement neutraliser cette opposition par un alignement des moyens de production, des ressources et des régions, et une adaptation de la structure de l'État.

1°) L'attractivité territoriale

L'attractivité territoriale demeure l'un des moyens grâce auxquels les gouvernements pourront entrer en concurrence avec d'autres nations dans le processus de

³⁵⁰ MENDEZ Francisco Luis, *La Globalizacion y el Estado Nacional*, in Revista Global, Edit. Fundacion Global, Democracia y Desarrollo, no 14, vol. 4, enero-febrero, 2007, Santo Domingo, Republica Dominicana, 2007, pp. 3-8.

³⁵¹ ARELLANES JIMENEZ Paulino Ernesto, *El federalismo y municipio contemporaneo en las Relaciones Internacionales : El caso mexicano*, Edit. Argentina Global, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Buenos Aires, 2008, pp. 5-12. « La centralisation du pouvoir dans la fédération à réanimé actuellement la volonté de l'autonomie et souveraineté des distincts échelons de gouvernement comme le municipal, et des Etats fédérés. Quant au pouvoir législatif et judiciaire ils se sont fusionnés dans les faits avec le pouvoir exécutif, pour créer un régime où les municipalités auront perdu leurs attributions pour se convertir en unités administratives. Quant à la souveraineté des Etats fédérés, celle-ci est resté lettre morte pour assumer les décisions de l'exécutif et se convertir en un administrateur public régional ».

³⁵² En 1994 le mouvement armé a commencé le même jour d'entré en vigueur de l'ALENA, le 1 janvier 1994.

mondialisation des échanges commerciaux³⁵³. Cette attractivité est en lien avec les modalités de transferts financiers entre le centre et la périphérie, notamment lorsque le type d'activité ou de service offert par une région requiert certaines conditions en termes d'infrastructure ou de technologie. Ceci est justifié dans le cas du Mexique par le fait que trois régions produisent 40% du PIB national : le District Fédéral, l'État du Mexico, et le Nuevo Leon. A l'inverse, les régions du Chiapas, Guerrero, Hidalgo ou de l'Oaxaca produisent 7% seulement du PIB national³⁵⁴. Cette hétérogénéité territoriale sur laquelle nous reviendrons permet de constater que la mise en place du fédéralisme mexicain a conduit à une dépendance des régions plus pauvres vis-à-vis des transferts, notamment du fait de leur manque d'innovation en matière de recettes.

L'attractivité territoriale peut être appréhendée à travers trois facteurs : l'infrastructure locale, le niveau des salaires et la fiscalité³⁵⁵. Ces trois cas renvoient à la législation fédérale, car la construction et l'adaptation de la structure juridique va de paire avec l'attractivité territoriale.

Les deux premières permettent de créer des zones d'échange ou de transformation des produits industriels comme dans la région limitrophe entre le Mexique et les États-Unis. Il s'agit de régions qui offrent pour la plupart des conditions de protection des investissements liés aux profits industriels, des conditions salariales précaires notamment à cause de la quasi inexistence de protection sociale³⁵⁶. Le manque de sanctions dans le secteur privé apparaît également comme étant un élément d'attractivité territoriale, tant interne qu'externe³⁵⁷.

³⁵³ LOPEZ Christian, *La fiscalité comme vecteur de l'attractivité du territoire*, in LEROY Marc, *Mondialisation et fiscalité, La globalisation fiscale*, Edit. L'Harmattan, 2006, p. 245. L'attractivité est définie comme « la capacité d'une nation à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale ».

³⁵⁴ MENDOZA VELAZQUEZ Alfonso, *Las finanzas publicas locales en Mexico. Herramientas de diagnostico y respuesta en un entorno de crisis*. Ouvrage collectif. Mexico, Edit. Miguel Angel Porrua, 2011, pp. 17-18

³⁵⁵ LOPEZ Christian, *La fiscalité comme vecteur de l'attractivité du territoire*, in LEROY Marc, *Mondialisation et fiscalité, La globalisation fiscale*, Op.cit., p. 248. « La fiscalité peut ainsi apparaître comme un élément accessoire pour l'attraction des activités économiques » En effet, même si l'aspect fiscal ne va pas constituer le seul élément déterminant de l'attractivité territoriale, il se trouve que les gouvernements mettront en avant, les bénéfices globaux que telle ou telle nation offre pour une bonne productivité. Dans cette perspective, le pouvoir gouvernemental est nécessaire pour appliquer des exonérations, des subventions, etc.

³⁵⁶ L'exemple le plus connu est le cas des *maquiladoras* qui sont des usines de transformation des produits manufacturiers, installées au Mexique à la frontière des États-Unis ; des centaines d'ouvriers dont les conditions de travail sont assez précaires se mobilisent de toutes les régions du pays pour trouver un emploi. Dans la plupart des cas, il s'agit de personnes dont les salaires sont très bas et qui n'ont quasiment pas de protection sociale.

³⁵⁷ Journal, *Pasta de Conchos es una muestra de la falta de humanidad del gobierno*, La Jornada en Linea, 25 agosto, Mexico, 2010. Le 19 février 2006, une mine d'extraction de charbon « *Pasta de Conchos* » s'est effondrée, enfermant 65 ouvriers ; les travaux pour les sortir ont été arrêtés sur ordre de la direction de

En ce qui concerne le troisième facteur, celui de la fiscalité, il faut garder à l'esprit que l'harmonisation fiscale mexicaine permettra au gouvernement fédéral d'avoir une certaine flexibilité pour manipuler les taux d'imposition ou, grâce à des dépenses fiscales, d'inciter l'investissement. Le faible niveau de développement régional permet la mise en place de réductions ou d'exonérations fiscales par l'investissement dans les zones considérées comme pauvres et contenues par la législation fiscale fédérale³⁵⁸. Ce facteur permet de renforcer le pouvoir fiscal fédéral et d'inciter à l'investissement par l'attractivité territoriale prévue par la fédération.

Nous considérons que le rapport entre cette attractivité territoriale par la politique économique du pays et le fédéralisme *ad-hoc*, va également être confirmé par l'adoption de traités internationaux. D'ailleurs les traités internationaux sont des compromis qui ne s'intéressent pas aux dommages collatéraux provoqués par l'inégalité des moyens ou des techniques employés par les partenaires économiques. Il s'agit d'un déplacement des conflits qui vont exposer les faiblesses des uns et les bénéfices des autres³⁵⁹.

L'interprétation du phénomène de la mondialisation et l'adaptabilité du modèle fédéral semble offrir des avantages confirmés par des pays comme les États-Unis, le Canada, l'Australie, l'Allemagne, la Suisse, pour donner des exemples que nous avons mentionnés dans notre titre d'introduction. Il s'agit de pays développés qui manifestent une bonne adaptabilité vis-à-vis du processus économique global. La question que soulève cette situation est de savoir pourquoi le Mexique, en tant qu'État fédéral, n'a pas réussi à tirer davantage de profits de la mondialisation, et pourquoi son économie est devenue plus

l'entreprise et aucune personne n'a été responsabilisée. Le gouvernement n'a pris aucune mesure contre les responsables. D'après les spécialistes, les conditions requises de sécurité de la mine n'étaient pas remplies et malgré cela, l'exploitation perdurait. Consulter également MUNOZ RIOS Patricia, *Viudas de mineros en Pasta de Conchos dicen que el gobierno las engano*, in La Jornada en Linea, Lunes 20 de agosto de 2007. D'après cette note, la société privée qui possède le droit d'exploitation de la mine, avait eu un chiffre d'affaires de 11 milliards de pesos l'année de l'accident (équivalents à 623.4 millions d'euros), au cours du premier semestre.

³⁵⁸ Par exemple le Chapitre VII de la Loi fédérale de l'Impôt sur le Revenu (publiée le janvier 2002) relatif à la « *Promocion de la Inversion en Capital de Riesgo en el Pais* » a été ajouté le 31 décembre 2010, afin d'attirer l'investissement des entreprises hors du système financier, pour réussir à implanter les capitaux d'une façon plus durable. Un autre exemple se trouve dans le Chapitre II, Section I, article 30 de la même loi de l'IR, relatif aux déductions fiscales. Traduction libre : « S'agissant des personnes morales résidant à l'étranger ainsi que de toute entité considérée comme personne morale, en raison de l'imposition dans son pays d'origine et qui possèdent un ou plusieurs établissements permanents dans le Mexique, pourront effectuer les déductions correspondants aux dépenses effectués au Mexique ou ailleurs lors de l'accomplissement des obligations fiscales pour les activités d'établissements permanents »

³⁵⁹ En effet les conditions du travail sont le premier exemple que l'on pourrait évoquer, mais il existe d'autres problématiques de grand ampleur, comme la pollution, l'épuisement de ressources naturelles, etc. C'est pourquoi nous considérons qu'il s'agit d'un déplacement de conflits, où les problèmes évités dans un territoire, vont se produire dans une autre région.

compétitive que récemment. De même, si on parle d'une attractivité territoriale, les conditions de développement des régions les plus prospères (comme l'État du Mexique, le District fédéral, ou le Nuevo Leon) sont néanmoins loin de remplir les critères de satisfaction des besoins de ses habitants. Malgré l'évolution soutenue du PIB national de plus de 6% entre 2008 et 2009, retombé à 4% en 2011 et à peine 3.3 % en 2012³⁶⁰ ; les maigres résultats des politiques publiques internes ne semblent pas non plus liés à l'augmentation des transferts vers les gouvernements locaux.

2°) L'adoption de l'ALENA

L'une des grandes célébrations de l'administration de Carlos Salinas de Gortari, a été la signature de l'*Accord de libre Échange de l'Amérique du Nord* (en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1994) qui marque l'entrée du Mexique dans un partenariat commercial régional comprenant le Canada et les États-Unis. Cette alliance est alors considérée par le gouvernement comme l'une des meilleures options pour stimuler le développement économique. Cette optique sera rapidement remise en question du fait des faibles résultats au niveau interne. Aujourd'hui, dix sept ans après sa signature et après une évaluation des bénéfices et des désavantages, les constats sont les mêmes, comme si un processus de ralentissement dans le développement des techniques mexicaines s'était développé depuis l'ouverture du grand marché. Une absorption des économies faibles par les économies fortes qui vient se confirmer par la création des grandes multinationales³⁶¹.

³⁶⁰ Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas económicas. Las américas, vientos cambiantes, nuevos desafíos de política*, octobre 2011. Selon le FMI la croissance du Mexique sera encore réduite à cause du contexte international. En termes généraux, les effets de la crise économique seront étalés pour toucher la plupart des pays, particulièrement par rapport au taux de chômage. La perte de ressources publiques oblige également à la mise en application de réformes pour renforcer le système fiscal de la région en Amérique Latine. Cette diversification de recettes devrait augmenter la disponibilité de moyens pour financer davantage les besoins des gouvernements locaux dans le cas du Mexique, mais un impact positif n'est pas vérifiable empiriquement.

³⁶¹ AVILES Karina, OLIVARES Emir y CAMACHO Fernando, *Rezago de mexicanos solo 2.4% de las patentes otorgadas en el país*, in la Jornada en línea, Sección Política, Lunes 20 de Junio de 2011. Traduction libre « Les scientifiques parlent d'un demi siècle de retard dans l'innovation technologique...Un pays qui a été pionnier en Amérique Latine dans les centres de développement technologique au XXème siècle est aujourd'hui une nation de manufacture et de services où le transfert des technologies n'est pas important ». Nous allons voir que la célébration de ce traité économique aura un impact sur la conception de la redistribution des ressources entre les régions qui produiront des recettes justement par leur activité industrielle. Pour notre recherche, cette note nous donne des arguments qui auront une relation avec les sujets que nous allons exposer par les divergences régionales et la mobilité des citoyens dans le pays, comme l'une des conséquences de la mondialisation et du démantèlement de l'Etat fédéral. Le manque de développement technologique qui s'est généralisé dans le pays sera attribué à l'ALENA. Ainsi, « l'Accord de Libre Échange de l'Amérique du Nord, n'a pas impulsé une industrialisation du pays, mais *a contrario* un processus de désindustrialisation qui affecte l'innovation

Ce sujet concerne notre thèse dans la mesure où la signature de l'ALENA pourrait avoir des conséquences sur la configuration territoriale du Mexique. Il s'agit alors de comprendre comment le fédéralisme, en tant que modèle juridique, est adapté aux conditionnements économiques internationaux ; une adaptabilité par l'organisation verticale du pouvoir, ainsi que la mise en évidence d'une annulation du pacte fédéral, qui pourrait avoir un rapport avec le développement inégalitaire du territoire.

La modification des rapports entre les régions des pays n'avait probablement pas été anticipée par les décideurs économiques qui avaient tant été séduit par m'ouverture des frontières³⁶². Ainsi, l'augmentation de la précarité de la masse salariale, le retard du processus de décentralisation politique et financière, –décentralisation réclamée par les gouvernements locaux au Mexique– ne faisaient pas partie des desseins initiaux. Il est vrai qu'il s'agit de deux phénomènes en principe indépendants ; d'une part l'aspect économique des relations commerciales et d'autre part, la configuration juridique interne de l'État mexicain. Les pratiques déloyales dans les rapports du libre échange à l'ère de la mondialisation seraient alors indépendantes de la modalité de redistribution des ressources entre les différentes régions de l'État fédéral. Néanmoins, derrière cette apparente indépendance, il s'avère que les choix en matière commerciale ont une incidence réelle sur la pratique du fédéralisme financier.

nationale... Les politiciens mexicains au lieu d'investir dans une société de la connaissance, ont parié sur la manufacture... les immigrés mexicains qui vont travailler dans les champs aux États-Unis, ont emporté plus d'innovation au pays que la classe dirigeante. » (Traduction libre)

³⁶² COHN H. Theodore, *El TLCAN, el GATT y el Futuro de las Relaciones Comerciales entre Canada, Estados Unidos y Mexico en el Sector Agrícola*, in Ouvrage Collectif, Mexico, *Estados Unidos y Canada 1993-1994*, Op.cit, pp. 31-45. Lors de la Conférence « Mexico-Canada, Relations : past, present and future » au Canada, ce professeur de l'Université de Simon Fraser a explicité les raisons pour lesquelles les pays membres de l'ALENA seraient affectés de différentes manières, notamment du fait de la diversité du potentiel et des secteurs de production dont ils dépendent le plus. Il donne des chiffres en matière de dépendance de l'activité agricole de l'ordre de 26% pour le Mexique, et de 3.6% et 1.3% pour les États-Unis. Puis il continue à nous donner des chiffres de cette époque, « l'activité agricole représentait 8.1% du PIB pour le Mexique, 3.2% pour le Canada et 2.6% pour les États-Unis ». L'idée de voir un secteur en plein essor pour l'économie mexicaine était sans doute séduisante aux yeux des décideurs mexicains lors de la signature du traité. Cependant aujourd'hui (2011-2012), nous constatons une évolution quasiment nulle de ce secteur. L'un des problèmes observés par le professeur COHN est que malgré l'importance du secteur, par exemple dans le cas du Mexique, la dimension de l'économie américaine avait absorbé le marché mexicain. Les États-Unis avait couvert 70% des importations agricoles du Mexique et absorbé 90% des exportations agricoles mexicaines. Avec des exemples comme celui-ci, nous constaterons également une énorme dépendance économique du Mexique par rapport à ses voisins du Nord.

Le constat de l'intervention étatique dans le financement des secteurs industriels par les subventions ou subsides³⁶³, est en lien avec la gestion budgétaire et décisionnelle gouvernementale.

C'est pourquoi ce qui n'a pas été évident dans la pratique du fédéralisme financier au Mexique et que nous reconsidérons dans notre recherche, est le fait de réinterpréter l'intervention de la gestion fédérale comme l'un des facteurs aggravant le développement des relations intergouvernementales. C'est-à-dire que ce sont des situations (signature d'accords internationaux) qui sont étroitement liées aux pratiques économique et politique centrales³⁶⁴, ratifiées par un Congrès fédéral où les groupements politiques instrumentalisent la représentativité dont ils sont responsables, pour légitimer la prise de décisions en matière économique. Lors de la prise de telles décisions, l'importance la volonté des acteurs locaux est placée au deuxième rang.

Il nous suffira de voir deux amendements faits à la Constitution de 1917. L'article 131 de la Constitution fédérale alinéa 2 modifié en 1951, conférait à l'Exécutif, par attribution du Congrès, la compétence nécessaire pour augmenter, réduire ou supprimer les tarifs d'importation et d'exportation, ou bien prohiber l'entrée de certaines marchandises. Il s'agissait de rendre à l'Exécutif un pouvoir relatif au commerce dans tout le pays. Le deuxième cas est la réforme de 1974 portant sur ce même article 131, qui contenait la mention des « territoires fédéraux » dans l'imposition de l'importation et de l'exportation de marchandises. A travers cette modification le gouvernement central a exclu les gouvernements locaux d'une des sources sûres de recettes³⁶⁵ pour en assurer à travers le temps une autre, les transferts. Par conséquent, les deux phénomènes qui semblaient indépendants, produisent un effet direct sur la pratique du fédéralisme financier, donc, on ne peut pas exclure les répercussions de l'ALENA dans la pratique centralisée du fédéralisme mexicain, par une dépossession des compétences locales.

D'autre part, il est vrai que des conséquences négatives ont été envisagées par les trois partenaires économiques : « l'ALENA va provoquer du chômage au Canada aux

³⁶³ WITKER Jorge, *Las practicas desleales en Estados Unidos, Canada y Mexico*, Op.cit., pp. 251-259.

³⁶⁴ RODRIGUEZ MEJIA Gregorio, *Aspectos fiscales del Tratado de Libre Comercio de America del Norte y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Economica Europea*. Mexico, UNAM. 1994, p. 9. «se habla de un mercado libre de impuestos y esta circunstancia induce a observar un régimen al que no estabamos acostumbrados ; pues hasta hoy el derecho aduanero ha sido una rama jurídica celosamente sostenida por los estados » Traduction : « on entend parler d'un marché défiscalisé et cette situation oblige à observer un régime auquel on n'était pas habitué puisque jusqu'à aujourd'hui le droit douanier était un domaine juridique du ressort des Etats »

³⁶⁵ MALPICA DE LA MADRID Luis, *El sistema Mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Edit. Porrúa y la UNAM, Mexico, 1998, p. 20

Etats Unis, ainsi qu'un déplacement des capitaux nécessaires à l'expansion des industries américaine et canadienne ; les compagnies canadiennes et américaines allaient se réimplanter au Mexique »³⁶⁶. Les avantages visibles pour le Mexique dès son entrée dans un système de libre-échange, seront appréciés à travers l'augmentation de l'activité commerciale et l'investissement canadien à partir de 1990 jusqu'à nos jours³⁶⁷. A notre avis ce phénomène est dû aux conditions juridiques offertes par l'Etat, qui semblent leur avoir convenu par la déréglementation.

Malgré l'augmentation et l'accélération de l'économie mexicaine ces dernières années, plus l'État obtient de ressources financières par sa politique économique, plus il continue à rendre les gouvernements locaux dépendants des transferts. Il s'agit d'une part, de leur transférer une partie du succès économique global et calmer le désir de nouvelles compétences fiscales, et d'autre part, de ne pas responsabiliser les acteurs locaux des mauvais résultats du recouvrement local et par le manque d'innovation de techniques budgétaires locales. La signature de l'ALENA rend difficile l'accomplissement des politiques publiques, car elles sont dépendantes de la situation économique internationale. La fédération elle-même, est extrêmement dépendante du pétrole, du libre-échange et des « *remesas* »³⁶⁸. La question que l'on pourrait alors se poser est de savoir où est passée la fiscalité locale pour capter des ressources propres et pouvoir accomplir les politiques publiques au bénéfice de la population? L'innovation locale semble avoir été neutralisée par la garantie offerte à travers les transferts, qui prolongeront la pérennité de la précarité et l'austérité budgétaire, assujettie aux marchés économiques mondiaux qui, sous l'effet domino en temps de crise, affectent largement l'économie mexicaine.

B- Le contrôle de l'autonomie locale

Les problématiques qui existent lors de la prise de décisions gouvernementales fédérales et locales, est due en grande partie au phénomène de la distribution du pouvoir.

³⁶⁶ VIBERG Gordon, *Canada y México : socios idoneos dentro del TLC*, in GUTIERREZ H. Teresa et VERA C. Monica, *Canada en Transición*, Op.cit, p. 355.

³⁶⁷ CASTRO REA Julian, *Canada, aliado o adversario ? Un punto de vista mexicano*, in *Ibid.* pp. 366-377.

³⁶⁸ Les *remesas* sont les ressources économiques envoyées par les travailleurs mexicains habitant dans un pays étranger, vers le Mexique. Parmi les principaux pays qui bénéficient le plus de cette ressource on trouve l'Inde, les Philippines et le Mexique. Au Mexique les principales régions qui reçoivent des *remesas* sont : l'Etat de Michoacan, l'Etat de Guanajuato, l'Etat de Jalisco, l'Etat de Veracruz, l'Etat de Guerrero, l'Etat de Puebla, la Ville de Mexico, l'Etat de Oaxaca, l'Etat de Chiapas, l'Etat de San Luis Potosi et l'Etat de Zacatecas. Consulter le Rapport de la Secretaria de Gobernacion, *Caleidoscopio de las remesas en Mexico y en el mundo*, CONAPO, Mexico, 2010.

Ici l'aspect économique du choix public n'occupe qu'un segment de la décision gouvernementale car l'un des éléments les plus importants demeure la possibilité que les différents acteurs locaux ont d'effectuer un choix parmi plusieurs options, supposées exister dans un système démocratique, tout en utilisant leur pouvoir face à celui de la fédération comme un complément pour atteindre des objectifs communs. On pourrait probablement mentionner une certaine ambiguïté, mais dans le cadre de la mondialisation, les choix des acteurs locaux par l'autonomie locale, apparaissent comme une contrainte du développement national. Cela s'explique par une liberté très prononcée en faveur des gouvernements locaux qui pourrait avoir des conséquences très lourdes sur les finances publiques des pays³⁶⁹, en provoquant notamment une inégalité plus forte entre les régions. Dès lors, si l'une des particularités des pays fédéraux est cette distribution du pouvoir fiscal, quel serait le niveau juste de ce partage ?

La mondialisation s'impose par l'accélération des échanges et des compromis au niveau international, qui s'accompagne d'une centralisation du pouvoir visiblement confirmée par de larges compétences attribuées au gouvernement fédéral et limitées du gouvernement local. Cette centralisation permet une réaction plus efficace par rapport à l'homogénéité d'engagements à l'intérieur d'un pays. Ceci pourrait être mis en relation avec les crises économiques vécues par le Mexique et le fait que depuis quelques temps le Mexique revienne sur la scène internationale comme un pays émergent. Il est très probable que cette capacité de récupération ne soit pas seulement liée à ses ressources économiques, mais aussi à une composition administrative centralisée propice à son développement.

Il apparaît que pour la littérature comparatiste, le débat entre le meilleur système, soit unitaire, soit fédéral, se situe dans le cadre des réformes que le système juridique permet de mettre en place, par rapport à un développement économique aussi vertigineux. Ainsi, *« à l'heure où des réponses stratégiques à moyen et long termes doivent être prises, les États fédéraux apparaissent plus démunis que les États centralisés traditionnels, car les coûts de transaction et les externalités sont bien plus importants*

³⁶⁹ L'opinion sur les effets de la mondialisation est partagée, pour certains elle est bénéfique pour l'égalisation des conditions de vie de la société ou des pays, mais dans les faits nous constatons des divergences accentuées par ce phénomène, dont les gouvernements doivent venir au secours de régions les moins favorisées partout sur la planète. Cf., EYRAUD Luc, *Mondialisation et inégalités, Contribution au séminaire du G20*, Sydney, 27-28 mai 2002. Disponible sur internet : <http://www.aife.bercy.gouv.fr/fonds>

dans les fédérations et risquent de brider la dynamique et la réactivité des systèmes fédéraux face aux défis de la mondialisation »³⁷⁰.

Il nous semble que dans un univers juridique et économique si diversifié, il n'existe pas de modèle *parfait* (unitaire ou fédéral), mais seulement *perfectible* (voilà pourquoi le système régional est né comme une alternative aux modèles unitaire et fédéral). Malgré les arguments qui nuancent la centralisation ou la décentralisation de compétences gouvernementales, il y aura des arguments qui convergeront et d'autres qui s'opposeront selon la perspective adoptée ; soit gouvernementale, des citoyens, des acteurs politiques, etc. Toutefois le problème identifié dans les trois modèles d'Etat est en relation à l'autonomie locale.

La réflexion doit alors se tourner vers une interprétation de la réalité mexicaine par rapport au poids que la mondialisation exerce, qui contraint les responsables politiques, économiques, ainsi que les décideurs des politiques publiques, à ne pas aller plus loin dans la redistribution des compétences dans le cadre du fédéralisme. L'autonomie locale apparaît comme un obstacle au développement homogène souhaité par les économistes face aux contraintes de la mondialisation³⁷¹. Alors le sacrifice de l'autonomie locale (1°) va s'inscrire dans ce processus comme un outil nécessaire devant les choix d'efficacité économique (2°).

1°) Le sacrifice de l'autonomie locale

Il apparaît que la projection et le pari fait sur la croissance économique à travers les politiques économique et fiscale, ont joué un rôle de premier ordre dans la construction du système fédéral mexicain. Dans la recherche d'une efficacité économique du système fédéral, les décideurs ont été obligés de prendre des mesures pour adapter la structure juridique fédérale au contexte de la performance ; ce qui de toute évidence pose également des limites à l'autonomie locale qui sera soumise aux postulats du non-déficit

³⁷⁰ DESJARDINS Pierre Marcel et GUIHERY Laurent, *Le fédéralisme à l'épreuve de la mondialisation quelles perspectives pour la redistribution interrégionale*, Concentration Économique et Ségrégation Spatiale, Edit. De Boeck Université, 2005, p.93.

³⁷¹ L'un des défis du système mexicain à l'heure de la mondialisation est de modifier le centralisme exercé par le gouvernement fédéral. Il apparaît que la consolidation de l'État emporte avec elle une centralisation du pouvoir, rendant plus complexe la situation. Dès lors, comment envisager ce phénomène de redistribution des compétences. Cf., Conférence, *El municipio como sintesis local de la globalidad*, REYES GARMENDIA Ernesto, Mesa IV, ponencia 3, Universidad Autonoma Metropolitana, Campus Xochimilco. Disponible sur internet : www.puec.unam.mx/.../mesaIV_ponencia3.pdf

budgétaire et de la performance économique, dans le but de mieux contrôler les dépenses budgétaires lors de l'exécution des politiques publiques.

Dans un scénario différent, où il pourrait y avoir une véritable autonomie des gouvernements locaux, les professeurs Pierre-Marcel Desjardins et Laurent Guihery ont constaté que l'autonomie locale semble compliquer l'adaptabilité du système fédéral à la mondialisation, par la force que les gouvernements locaux exercent, force issue de leur souveraineté.

« La globalisation des marchés implique une interpénétration des normes et des valeurs qui ne coïncide pas avec la dynamique et les mécanismes de révélation des préférences des États fédéraux, plus soumis à une tyrannie des préférences locales et des choix à court terme »³⁷².

D'après cette interprétation de la mondialisation, il apparaît que le modèle fédéral a besoin d'annuler l'autonomie locale pour entrer en harmonie avec les tendances économiques, dans le sens où l'aspect dynamique du fédéralisme –fondé précisément sur l'autonomie locale– est une force qui peut s'opposer et créer des divergences dans les choix nationaux. Le problème réside alors dans les différences territoriales qui confirment un certain potentiel inégalitaire des États fédérés, dû à ses caractéristiques particulières ; il s'agit d'une diversité culturelle, économique, politique, d'une variabilité des ressources naturelles, etc., dans un pays où la structure juridique doit permettre une unité dans la diversité.

Il faut ajouter que la diversité régionale interne d'un pays fédéral est telle qu'on ne peut pas généraliser le modèle fédéral d'un continent à un autre ou d'une région à une autre, et que le déploiement du fédéralisme est simplement une histoire de choix qui pourraient différer dans la pratique.

D'ailleurs la conception qui est à l'origine du modèle fédéral mexicain (datant du XX^{ème} siècle), était toujours à la recherche d'une meilleure justice sociale qui constituait à l'origine l'une des bases de l'adoption de la Constitution fédérale de 1917. Dans la recherche d'une meilleure distribution financière et d'un développement régional homogène, le Mexique a dû faire des choix qui l'ont éloigné d'un modèle fédéral classique, pour se déplacer vers un système plus centralisé. Dans ce contexte, la difficulté

³⁷² DESJARDINS Pierre Marcel et GUIHERY Laurent, *Le fédéralisme à l'épreuve de la mondialisation : quelles perspectives pour la redistribution interrégionale*, Op.cit., p. 93 Il est important de dire que son analyse porte principalement sur le modèle fédéral des États-Unis, du Canada, de l'Allemagne, du Brésil et de l'Argentine.

de trouver un niveau juste de partage de pouvoir entre l'échelon fédéral et l'échelon local, se situe dans la juxtaposition entre la notion de *bien commun* comme finalité de l'action gouvernementale et d'*efficacité économique*³⁷³. C'est à dire que plus le gouvernement fédéral transfère de fonds vers les gouvernements locaux, moins ils réclament de compétences fiscales, car leur efficacité économique dépendra des montants attribués. Dans la conception purement locale, cela permettrait de rendre le système fédéral plus juste. Cependant, les fonds de transferts vont substituer discrètement l'autonomie locale, dans la recherche d'une efficacité économique nationale sans que les citoyens ne puissent l'apercevoir clairement.

2°) Le choix de l'efficacité économique vis-à-vis de l'autonomie locale

Nous pensons que la mondialisation contraint les États à une restructuration qui pourrait les éloigner de leur structure initiale. C'est pourquoi, bien que l'autonomie territoriale ait constitué le pilier de l'État fédéral sur lequel repose sa caractéristique distinctive –l'existence des États fédérés autonomes, aujourd'hui cela semble être mis en cause. La conciliation du libéralisme économique et du libéralisme politique va fortement perturber les bases du fédéralisme contemporain, qui requiert des conditions propices pour s'adapter au fonctionnement économique-démocratique des sociétés. Le gouvernement fédéral, à travers le pouvoir Exécutif, aura plutôt tendance à chercher l'efficacité des décisions économiques dans cette époque de la performance budgétaire. De même, depuis que la transparence de la gestion financière du gouvernement est devenue une règle incontournable, la poursuite du bien commun au nom de la démocratie, va permettre d'accepter la primauté et la superposition de l'échelon fédéral par rapport aux gouvernements locaux supposés autonomes.

« ... la mise en œuvre du libéralisme économique, par exemple à travers la question de l'impôt, requiert le libéralisme politique, sous la forme d'un système représentatif

³⁷³ Cette problématique peut être analysée à partir des réformes mises en place par les gouvernements des pays de l'OCDE depuis les années 60. Ultérieurement, on observe une sorte d'adaptation dans les États à modèle fédéral ou unitaire, afin d'avoir de meilleurs résultats en termes de recouvrement. L'aspect économique comme base des réformes prend le relais de l'équité et s'impose comme une nécessité. Il est possible de consulter HECKLY, Christophe, *Fiscalité et mondialisation*, Edit. L.G.D.J. 2006, pp. 55-61.

servant de cran d'arrêt au pouvoir du gouvernement et faisant que l'imposition peut ne pas constituer une injuste spoliation »³⁷⁴

En effet, le déploiement d'actions économiques implique l'adoption des mesures politiques afin de justifier son engagement vers le développement et la redistribution des bénéfices produits par l'activité économique. Dans ce contexte où l'efficacité devient une priorité, celle-ci va justifier des sacrifices non seulement dans le cas de la mise en place d'un système fiscal, par l'augmentation ou la réduction des impôts, mais aussi par la réduction des dépenses par l'austérité budgétaire.

Ceci pourrait expliquer quelque part la conception du système fiscal mexicain, où la fonction de la Coordination fiscale fédérale est de concentrer les recettes les plus significatives dans la fédération. Pour le modèle économique libéral, cette pratique recouvre les dimensions souhaitées dans le contexte de la mondialisation³⁷⁵. Dans une telle situation les États fédérés ne peuvent pas intervenir, car les forces créées par les marchés financiers les obligent à se déposséder de compétences plus larges en matière d'imposition. Les transferts conditionnés et la péréquation viendront constituer l'antidote substitutif de l'autonomie locale.

A cet égard, la composition de l'État fédéral mexicain semble remplir les conditions de centralisation requises afin de mieux s'adapter au contexte international³⁷⁶, avec un contrôle des dépenses locales qui évite tout dérapage financier susceptible de provoquer plus des divergences entre les régions elles-mêmes. Cela ne signifie pas pour autant que les gouvernements locaux soient uniquement des victimes de cette centralisation, car la performance interne en termes d'accomplissement des politiques locales relève de leur propre responsabilité.

Comme nous l'avons constaté précédemment, l'intervention du gouvernement fédéral a été et sera plus décisive que la participation directe des gouvernements locaux vis-à-vis de la mondialisation, par l'intermédiaire des politiques économique et fiscale, comme un élément de contention des forces externes afin de minimiser les risques d'un endettement qui finirait par asphyxier les régions si elles agissaient à leur guise.

³⁷⁴ RENAUL, Alain, *Qu'est ce qu'une politique juste ? Essai sur la question du meilleur régime*. Edit. Grasset, 2004, p. 72.

³⁷⁵ VARGAS CASTRO Jose Alejandro, *El desarrollo local en el contexto de la globalización*, Edit. INAP, *Gobierno del Estado de Mexico*, 2006, pp. 86-89. « Pour certains auteurs le processus économique aide à désarticuler les sociétés et les économies locales...face à une élimination du protectionnisme, ce qui provoque des changements dans l'organisation sociale et économique ».

³⁷⁶ RICO Roberto y REYGADAS Luis, *Globalización económica y Distrito Federal*, Edit. Plaza Valdes, DF., 2000, p. 13-27.

L'annulation de l'autonomie des États fédérés est le prix à payer dans une fédération mexicaine où les divergences territoriales à l'heure actuelle sont plus évidentes. Quant aux pays comme le Brésil ou l'Argentine dans le même espace géographique latino-américain, le gouvernement fédéral a également concentré davantage de compétences lui permettant de gérer à partir du centre, les principales décisions économiques nationales³⁷⁷.

§2- *L'essoufflement financier local dans le contexte économique global*

L'insuffisance financière locale concerne essentiellement l'incapacité des régions à contrôler les problématiques qui se dégageront du processus économique que nous vivons au niveau national. Ceci sera illustré par l'utilisation des deux sujets qui se croiseront simultanément ; d'une part par un accroissement des divergences régionales et deuxièmement par les migrations, tant internes qu'internationales³⁷⁸.

Les exemples que nous présentons de l'immigration sont très significatifs dans notre recherche car ils permettent d'expliquer une partie de l'instabilité du fédéralisme financier mexicain. Cela est rendu évident par l'incapacité du niveau local à faire face à une conjoncture économique externe, qui va toucher la compétitivité locale de façon inégale et qui requerra l'intervention du gouvernement fédéral par le biais des transferts ou de programmes gouvernementaux. Plus tard dans notre recherche –dans le Titre II de la Première Partie, nous verrons comment à travers *l'observation de l'instabilité du fédéralisme financier*, s'opèrera une augmentation des transferts ainsi que des domaines de son application. La problématique que nous abordons se verra confirmée par le fait que

³⁷⁷ La Constitution du Brésil dispose dans les articles 170 à 181 le pouvoir économique de la fédération. Quant à la Constitution de l'Argentine, nous ne trouvons pas un chapitre exclusif du pouvoir économique de la sphère fédérale, car celui-ci se produit lors de l'exercice des compétences du législatif et de l'Exécutif.

³⁷⁸ AMIEVA HUERTA Juan, *Finanzas Públicas en México*, Op.cit., p. 305. Ce que nous exposons dans notre thèse comme des problématiques liées à l'exercice des compétences économiques au niveau fédéral et leur superposition aux relations intergouvernementales, sera justifié par le contexte interne du pays qui permet son intervention. L'auteur de cet ouvrage de finances publiques considère ainsi : « *En lo que se refiere a las transferencias hacia los estados, estas se justifican solo ante la presencia de fuertes asimetrías en la distribución de los recursos y las capacidades ; sin embargo, es necesario considerar que todo intento de redistribuir ingreso de las regiones ricas hacia las pobres, genera migraciones que provocan cambios en los precios relativos de los factores. Por otra parte, cada Estado o municipio presenta una restricción política que el orden financiero federal debe considerar, no obstante la posibilidad de acuerdos entre los distintos ordenes de gobierno* » Traduction : « En ce qui concerne les transferts vers les États fédérés, ceux-ci se justifient par la présence de fortes asymétries dans la distribution des ressources et des capacités ; il est nécessaire cependant de considérer que tout essai de redistribution de recettes de régions riches vers des régions pauvres, provoque des migrations qui occasionnent des changements dans les prix des facteurs de production. D'autre part, chaque État ou municipalité présente des restrictions politiques que l'ordre financier fédéral doit considérer malgré la possibilité d'accords entre les différents échelons gouvernementaux. »

le partage des compétences financières ne soit envisageable qu'au travers de règles concernant la décentralisation des ressources financières.

L'accroissement des divergences régionales (A) comme le résultat de l'essoufflement financier local nous permet de constater des effets comme l'immigration (B).

A- L'accroissement des divergences régionales

L'un des objectifs de notre thèse est de rendre visible le contexte dans lequel le fédéralisme financier mexicain en tant que structure juridique et politique, et la façon dont il a rempli ou non des fonctions cohérentes avec le modèle de distribution de compétences que le système fédéral est sensé partager afin de permettre le développement des régions qui le composent.

C'est pourquoi nous avons décidé d'aborder l'un des sujets clés qui pourrait nous donner des pistes pour constater l'insuffisance financière, voire une certaine instabilité provoquée par le manque d'innovation locale, la mobilité des citoyens dans le territoire et l'insuffisance des politiques publiques offertes par les acteurs locaux³⁷⁹. Nous savons que beaucoup de problèmes de notre temps sont liés à des facteurs économiques qui s'accroissent régulièrement et qui dans certains cas forcent la recomposition de la normativité des pays, et dans d'autres laissent apparaître un manque de normativité qui serait pourtant favorable au développement économique local.

Comme nous pouvons le voir, le droit et les politiques publiques employés par l'État sont adaptés à des circonstances temporaires spécifiques, dans cette perspective, le fédéralisme centralisé au Mexique permettra toujours de confirmer l'action du gouvernement fédéral face à l'instabilité économique nationale. Quant aux gouvernements locaux, ils n'auront pas les moyens nécessaires pour contenir de telles forces externes, ce qui les conduira à des divergences territoriales.

Ce qu'il faudrait alors mettre en question est l'existence ou non d'une incidence entre les objectifs de développement territorial recherchés par les autorités fédérales et les résultats obtenus par ses actions. De ce point de vue, il faut considérer la pertinence de l'action publique face aux besoins locaux et non exclusivement une action pour combler

³⁷⁹ GUILLEN ROMO Héctor, *Mexico frente a la mundialización neoliberal*, Edit. Esera, 2007, pp. 269-277.

le manque de recettes. En effet, il y aura pour cela toujours un besoin³⁸⁰ de la part de tous les acteurs, qu'ils soient fédéraux, locaux ou municipaux.

Pour nous, il existe un exode imminent des citoyens qui vont chercher de meilleures conditions de développement personnel, dans la mesure où certaines régions ne permettent pas d'assurer une qualité de vie, et que d'autres sont mieux équipées pour le faire.

Cette fragmentation territoriale visible à travers l'accroissement des divergences régionales est difficilement neutralisée par la pratique centralisée du fédéralisme mexicain. Pendant les années 70 au niveau national, malgré une évolution économique qui paraissait stable, le déséquilibre régional a commencé à donner des signes d'inégalité, concentrant le développement sur certaines régions. Dans la zone frontalière au Nord ; Nuevo Leon, Chihuahua, Sinaloa, Baja California Norte, Sonora, Coahuila et Tamaulipas ; au centre du pays, le DF (District fédéral ou ville de Mexico), l'Etat du Mexico, Jalisco et Veracruz. Les autres États ne bénéficieront pas du même niveau de développement, avec des régions très pauvres comme le Zacatecas, Aguascalientes, Hidalgo, Tlaxcala ; ou encore au sud-ouest Campeche et Quintana Roo³⁸¹. Il apparaît que la nouvelle dynamique de production économique, se trouve à l'origine des inégalités régionales, en imposant aux citoyens une adaptation aux nouvelles spécificités régionales ; il s'agirait d'un exode pour la survie où la fédération interviendrait par le biais de politiques publiques fédérales, afin d'éviter l'approfondissement de telles problématiques : le chômage, la sécurité, l'infrastructure, entre autres.

Si nous regardons les chiffres apportés par les spécialistes, nous pouvons voir que la production de la richesse va se concentrer dans les régions Centre et Nord du pays, mais que seuls les États de Nuevo Leon (7.2 % PIB du total national), du Mexico (10.3% PIB

³⁸⁰ AGUILAR RIVERA Antonio, AZUELA Antonio, MAYER SERRA Elizondo, et. Al., *Pensar en Mexico, Fondo de Cultura economica*, 2006, pp. 54-57.

³⁸¹ UNGER Kurt, *El Desarrollo Económico y la Migración Mexicana: El TLCAN e Impactos en las Regiones*. División de Economía. CIDE. Núm. 361. Junio 2006, pp. 6-21. Cette étude nous offre un panorama des conditions que plusieurs régions remplissent pour attirer la main d'oeuvre qui permettra de corroborer une mobilité du facteur humain d'une région vers une autre. D'après les conclusions avancées que cet auteur, les États les plus attractifs sont Aguascalientes, Guanajuato, Coahuila, Nuevo Leon et Queretaro, à l'exception des régions qui ont un développement associé au tourisme. Voir également SCOTT John, *Poverty and Inequality in Mexico under NAFTA: Trade Liberalization and Government Failure*. División de Economía. CIDE. Núm. 274, México 2003, pp.1-24. Cet auteur se prononce dans le même sens, sur l'inégalité constatée au Mexique depuis que le gouvernement s'est engagé en tant que partenaire commercial avec la région du nord. Il va même plus loin car la problématique est présentée comme le résultat d'un manque de crédibilité démocratique qui va provoquer une crise de légitimité du gouvernement où le rôle de l'État doit, en principe, représenter l'idéologie de la Révolution mexicaine, afin d'assurer un développement stable et la redistribution de la richesse.

du total national), le DF. (21.3% PIB), Jalisco (6.3% PIB) et Chihuahua (4.4% PIB), qui sont les régions les plus riches, dépassent largement le potentiel économique des autres.

L'inégalité territoriale se confirme par des États qui se trouvent à l'autre extrême, celui de la pauvreté. Les exemples à citer sont ceux de Colima (0.5% PIB), Nayarit (0.5% PIB), Baja California Sur (0.6% PIB), ou Tlaxcala (0.5% PIB). Leur performance en termes de production de richesse aura parallèlement un impact sur le développement de domaines comme l'infrastructure ou la prestation de services publics. Pour éviter l'exacerbation d'une telle situation, des mécanismes de rééquilibrage indispensables seront mis en place à travers les transferts conditionnels en non conditionnels que nous expliciterons dans notre thèse³⁸².

B- L'immigration

La mobilité de la population par l'immigration est un facteur que nous avons voulu intégrer à notre recherche puisqu'elle conserve un lien étroit avec la structure fédérale. En effet, l'organisation de la structure de l'État, n'a pour seule finalité que la satisfaction des besoins des citoyens. Alors que plusieurs problématiques doivent être actuellement surmontées par les gouvernements, telles que le chômage, le manque de services publics, d'infrastructures, etc., les gouvernements au niveau local ne sont plus en mesure de satisfaire les nécessités de ses citoyens qui auront tendance à chercher les régions les plus prospères pour y habiter. La structure de l'État fédéral doit alors s'adapter pour répondre à de tels défis par la concentration de compétences constitutionnelles.

Pour notre recherche, nous avons transposé ce facteur « mobilité » dans une direction qui conçoit l'immigration non comme une alternative des citoyens pour obtenir une fiscalité avantageuse, comme les études en économie des années 70 le démontrent³⁸³,

³⁸² Il apparaît que les inégalités territoriales constituent une barrière au développement homogène dans les pays émergents. DUBRESSON Alain, FAURE Yves-André, *Décentralisation et développement local : un lien à penser*, Op.cit., p. 17. « En Inde, au Brésil ou au Mexique, les défis posés par les profondes inégalités humaines, productives et spatiales, ainsi que l'ampleur croissante de la pauvreté imposent mécaniquement l'incorporation d'objectifs sociaux, d'équité, de rééquilibrage dans les visées de développement local (logement, emplois, revenus, infrastructures, accès aux services, etc.) »

³⁸³ OROZCO Graciela, *Oportunidades educativas para las comunidades mexicanas en Estados Unidos. Retos de política pública*, in Ouvrage Collectif, LEITE Paula y GIORGULI Silvia, *Reflexiones en torno a la emigración mexicana como objeto de políticas públicas*, Edit. Consejo Nacional de Población, Mexico DF, 2010, pp. 50-58. Il existe en effet une relation entre l'immigration et l'action de l'État dans la satisfaction des besoins sociaux. Cette même immigration met en danger les municipalités, par la sortie d'une force de travail régulièrement jeune. Dans ce contexte, le Mexique a perdu 10% de sa population active, qui contribue à la croissance économique des pays dans lesquels ils vont s'installer.

mais par une structure gouvernementale insuffisante. Pour nous, cette immigration aux niveaux local et international, est une confirmation d'un système fédéral en crise ; il y a quelque chose qui ne marche pas dans sa composition, qui le rend insuffisant par rapport aux besoins de sa société³⁸⁴. Le gouvernement local n'est pas suffisamment capable de satisfaire les besoins de ses résidents. Le fédéralisme financier mexicain appréhendé dans cette perspective vient confirmer que la peur d'attribuer de nouvelles compétences aux gouvernements locaux par la centralisation des compétences financières de la part du gouvernement fédéral –afin éviter l'approfondissement des inégalités territoriales– n'est pas non plus une mesure correcte.

La question précise serait de savoir si l'on peut établir un rapport entre l'immigration et une pratique du fédéralisme financier insuffisante ou caduque³⁸⁵. S'agirait t-il d'une immigration conséquente non seulement de l'insuffisance des politiques publiques fédérales, mais également d'un manque d'innovation local ?³⁸⁶

Si la tendance à la mobilité des citoyens d'une région à une autre plus prospère perdure, qu'advendra-t-il des transferts, de son emploi et des montants utilisés pour réduire les inégalités territoriales³⁸⁷ ? Ils pourront être employés sans doute dans des politiques publiques nécessaires à la réduction des inégalités territoriales, mais son utilisation est-elle vraiment contrôlée ? Quoiqu'il en soit, leurs montants représentent un coût pour le budget et pour les citoyens insérés formellement sur le marché du travail, qui contribuent à son financement et qui –sans avoir tout à fait conscience de la valeur de son apport– mettent en question la fonction des autorités locales.

Pour cette raison nous explorons la pertinence de la problématique de l'immigration comme un domaine visiblement associé à l'insuffisance institutionnelle du fédéralisme. Il s'agit d'une immigration interne (1°) et vers l'étranger (2°) qui manifeste l'urgence d'une recomposition institutionnelle pour satisfaire les besoins des régions.

³⁸⁴ Cf. C JACKSON Viki, *Citizenship, Federalism and Gender*, in BENHABID Seyla and RESNIK Judith, *Migrations and mobilities, Citizenship, Borders, and Gender*, Edit. New York University Press, USA, 2009, p. 439. « At the same time, federal forms of government organization are appearing in creative ways as national territorial states devolve governmental powers both down and up »

³⁸⁵ Pour le chercheur Jaime Sobrino, la configuration et distribution de la population à modifié l'organisation territoriale, aspect vérifiable par la création de zones métropolitaines ou urbaines. Entre 1980 et 2005 la population des zones urbaines a augmenté considérablement, 31.4 millions d'habitants, dont presque 10% de cette population vient de zones rurales. SOBRINO Luis Jaime, *Concentración espacial y movilidad geográfica de la población*, in *Distribución territorial y migración interna*, Foro Nacional "Las políticas de población en México". Programa Nacional de Población 2008-2012, Edit., Consejo Nacional de Población, 2009, pp. 341-343.

³⁸⁶ CHAVEZ Ana Maria y GUADARRAMA Julio, *Cambios Migratorios de la Region centro de Mexico en el contexto de la crisis*, in MENKES Catherine y HERNANDEZ Hector, *Población, crisis y perspectivas demográficas en Mexico*, Op.cit., pp. 177-192.

³⁸⁷ OROZCO Graciela, *Oportunidades educativas para las comunidades mexicanas en Estados Unidos. Retos de política pública*, Op.cit., p. 53.

1°) L'immigration interne

La concentration du développement économique dans certaines régions, comme on l'a expliqué précédemment, a déclenché une forte vague d'immigration ; les paysans abandonnaient leurs terres pour se déplacer vers les grands centres urbains dans l'espoir de trouver de nouvelles opportunités de travail. D'après les statistiques, la population installée dans des zones urbaines en 1900 était équivalente à 19% de la population du pays ; dans les années 50, cette proportion s'élevait à 43%, pour atteindre en 1972 60%³⁸⁸.

Il est vrai que l'une des principales causes de cette situation était le chômage, résultant de l'accélération de la mondialisation et de l'insuffisance gouvernementale pour stopper la tendance par le biais de la création d'emplois. Néanmoins, ce phénomène de mobilité des citoyens vers de grandes zones urbaines est confirmé partout, quelque soit le continent considéré. Pour le Mexique la Zone Métropolitaine comptera 22 millions d'habitants, ce qui représente sans doute un défi pour les gouvernants de la Capital DF et le Gouverneur de l'Etat du Mexico, la gestion d'une telle zone métropolitaine provoquant une augmentation des dépenses ou de l'endettement³⁸⁹. Dans cette perspective les juristes pourrait attribuer la problématique de l'immigration à des facteurs n'ayant pas trait à la structure fédérale. Il serait alors hors de question de constater l'épuisement du fédéralisme mexicain de ce point de vue.

Sans vouloir provoquer une confusion dans notre travail de recherche, il conviendra de mettre l'accent sur l'innovation des politiques ou programmes gouvernementaux élaborés au niveau local comme un aspect de contention qui évitera la désarticulation des régions. Dans ce cas, on est à l'évidence sur le terrain des compétences distribuées dans le cadre du fédéralisme et la mise en valeur des bénéfices que la prise de responsabilités locales pourrait avoir, face à des changements vertigineux provoqués par la

³⁸⁸ CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz, *Veinte anos de evolucion de la imposicion a los rendimientos de capital (1956-1976)*, Op.cit, p. 15.

³⁸⁹ SLACK Enid and CHATTOPADHYAY Rupak, *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems*. Thematic Issues in Federalism, Vol. 1, Edit. Forum of Federations, Canada, 2009, pp. 190-294 « in 2007 the Federal District request and received authorization from the federal Finance Ministry to refinance liabilities totalling 35 424 000 000 de pesos, 85.5% of the total debt at that time, and the largest amount that any federative entity in Mexico has refinanced » Traduction : « en 2007 le District Fédéral a demandé et reçu l'autorisation du Ministère des Finances fédéral, un financement pour un montant de 2 milliards d'euros, qui représentait 85.5% de la dette totale de cette époque et le montant le plus grand qu'une Entité Fédérative au Mexique avait refinancé ». Également sur les conditions des régions métropolitaines dans le monde, à part l'ouvrage que nous venons de citer, consulter STEYTLER Nico, *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Regions*. A Global Dialogue on Federalism, Volume 6, Edit. Forum of Federations, 2009.

mondialisation ou l'instabilité économique mondiale³⁹⁰. En effet, ce sont des compétences limitées des régions du point de vue juridique, le principal obstacle à franchir. Il est alors possible de trouver un rapport direct ou indirect avec le phénomène de la mobilité ou l'immigration au niveau local et vers l'étranger par l'exercice des compétences dans le modèle fédéral.

Pour voir en chiffres comment le phénomène de l'immigration au niveau interne se transcrit, nous rapportons les données vers les annexes³⁹¹ qui nous permettront de confirmer le processus évolutif par lequel l'organisation démographique du Mexique a transité à travers le temps. Il s'agit d'un processus au cours duquel certaines régions ont connu une décroissance de la population à l'instar de Michoacan, Hidalgo, Zacatecas, Puebla et une croissance démographique en parallèle, dans d'autres régions comme la Capitale DF, l'État du Mexico, pour ne citer que quelques exemples.

La gravité de cette situation qui pourrait ne pas être reconnue par les autorités locales ou fédérales, implique que le phénomène des inégalités territoriales puisse créer de nouveaux besoins, des investissements qui n'étaient pas prévus par tel ou tel État fédéré. Une augmentation des dépenses qui aggraverait l'endettement local ; ce qui implique un déplacement des besoins d'un État vers un autre, du jour au lendemain³⁹².

2°) L'immigration vers l'étranger

L'immigration vers l'étranger nous a permis de voir la pauvreté de certaines régions qui se vident par un déplacement des hommes et des femmes vers les États-Unis. Qui incriminer ? La mondialisation, l'échec partiel de l'ALENA et du libre échange ou un manque d'adaptabilité des autorités régionales et fédérales face aux défis de

³⁹⁰ C JACKSON Viki, *Citizenship, Federalism and Gender*, in BENHABID Seyla and RESNIK Judith, *Migrations and mobilities, Citizenship, Borders, and Gender*, Op.cit., p. 453. « A standard argument in law and economics is that decentralized government can offer a wider mix of government services and laws, and thus provide more choices to those of the citizenry who are mobile... in a federal system there are at least two levels of government that citizens can try to mobilize to provide services, laws, enforcement laws... »

³⁹¹ Les statistiques que nous citons dans l'annexe sont des données officielles proposées par l'Institut National de Géographie et Statistique (INEGI). Annexe V.

³⁹² Lors de récentes élections locales (Juillet 2011) pour élire le gouverneur de l'État du Mexico, un État limitrophe de la Ville du Mexico, d'après les données de la Commission Législative de Programmation et du Budget, le montant d'endettement de cet État est de 1,6 milliards d'euros ; ce qui le place comme l'une des régions les plus endettées du Mexique. L'une des principales causes est attribuée à l'aspect démographique ; d'après les statistiques, mille personnes émigrent vers cette région tous les jours. Voir La Jornada en Linea, *Deuda de 28 510 millones, legado de Peña Nieto a Eruviel Avila*. Sección Estados, Sabado 30 de julio de 2011.

modernisation ? Combien de temps faudra t-il attendre³⁹³ avant de voir interagir les régions et qu'elles acquièrent un rôle plus central dans la prise de décisions et de développement des relations plus étroites avec ses citoyens ? L'un des cas répertoriés est celui de Veracruz où il y a une immigration émergente³⁹⁴. Partout dans le pays, l'exode vers le pays voisin du nord semble se reproduire constamment. Des régions comme Puebla, Oaxaca, San Luis Potosi ou Hidalgo ont observé une augmentation de l'immigration clandestine dans la plupart des cas. Pour l'immigration légale, des accords comme le Programme « *Bracero* »³⁹⁵ qui a partiellement fonctionné, n'a pas donné des résultats complètement positifs avec les 4.1 millions de mexicains qui ont émigré temporairement aux États-Unis, et qui étaient ressortissants d'États comme le Jalisco, Michoacan, Guanajuato ou Zacatecas.

Il apparaît que la culture de l'immigration installée pendant des années commence à diminuer. D'après les spécialistes, ce processus aurait tendance à s'estomper³⁹⁶, notamment à cause du manque d'attractivité que représente pour les mexicains, à l'heure actuelle, le fait d'aller s'installer aux États-Unis.

L'incidence de ce phénomène viendrait du fait que le gouvernement fédéral ait augmenté les transferts vers le niveau local, ou par la mise en place des programmes

³⁹³ D'après les rapports et les statistiques il faudra attendre l'année 2050 pour voir une évolution dans la réduction de la pauvreté « Poverty rates are expected to decline significantly in Indonesia, Brazil, Mexico, and Turkey, but growth in China and India- nations were home to 48% of the world's population living on \$ 1.25 a day in Percentage of Population Living in Poverty terms. Nearly twice this number, or half the world's population, lived on less than \$2.00 a day. Bye 2050, no country in the G20 will have more than 5% of the population living in extreme poverty... » Consulter DADUSH Uri et STANCIL Bennett, *The World Order in 2050*. April 2010, Carnegie, Endowment for International Peace, pp.7-18.

³⁹⁴ SKERRITT GARDNER David, *Una Tomografía de la Migración Interacional*, in Estudios de Historia Moderna y Contemporanea de Mexico. numero 35, enero-junio 2008, pp. 146-150.

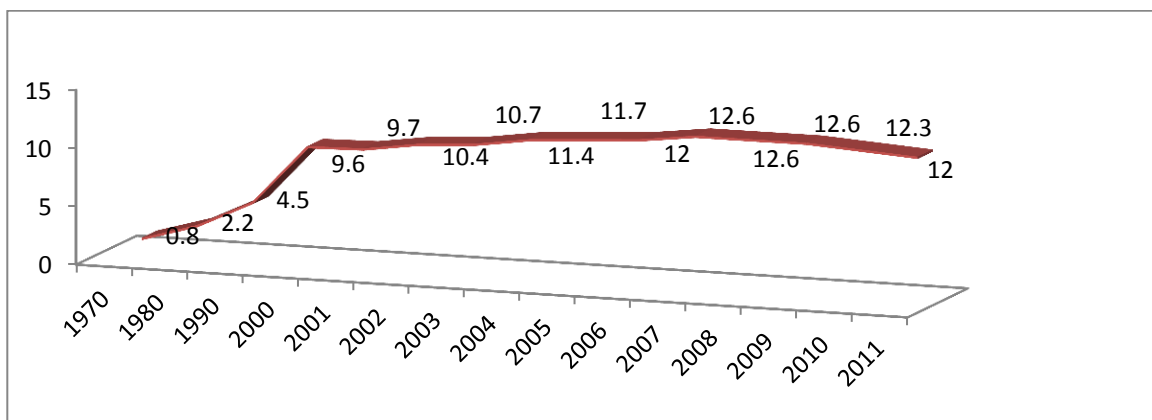
³⁹⁵ Le programme « *Bracero* » a été créé pour permettre à un nombre limité de mexicains d'entrer aux États-Unis pour travailler de façon temporaire et légale. Avec ce programme, un fond d'épargne a été conçu au profit des agriculteurs qui sont partis travailler entre 1942 et 1946. Voir ZUNIGA HERRERA Elena y ARROYO ALEJANDRE Jesus, et al., *Migración México-Estados Unidos. Implicaciones y retos para ambos países*. Edit. Consejo Nacional de Poblacion, Mexico, 2006, p. 273. Nous voulons ajouter que récemment, des immigrés qui sont partis vers les années 70 voire 80, sont en train de réclamer la dévolution du fond d'épargne. Ils argumentent que le gouvernement est responsable de cette situation car ils ont contribué pendant des années, sans rien recevoir de retour. Globalement le programme *Bracero* dura de 1946 à 1965, durant cette période le gouvernement mexicain n'a pas cherché à négocier de façon adéquate l'arrivée des immigrants aux USA. Actuellement le rôle des immigrés est de grande ampleur non seulement dans l'aspect politique, mais dans le sens économique que nous évoquons dans notre thèse, en relation à l'argent qu'ils transfèrent vers le Mexique, comme source de recettes. Pour une explication brève sur les politiques de migration au Mexique, voir CASTILLO FLORES Edgar Manuel, III Jornadas, *Políticas Migratorias, Justicia y Ciudadanía*. Instituto de filosofía, CSIC, Mesa de Historia y Migraciones. Madrid, 27-29 octobre 2010.

³⁹⁶ La Jornada el Linea, *Atenúa interés de mexicanos en emigrar a Estados Unidos* (Diminue l'intérêt de mexicains d'immigrer vers les Etats Unis), 06/07/2011. Traduction « l'intérêt des mexicains pour émigrer se trouve à un niveau très bas depuis les années 50, selon le projet sur la migration dirigé par Douglas Massey de l'Université de Princeton ».

contre la pauvreté. Mais la question n'est pas là si les compétences entre les trois niveaux de gouvernement ne vont pas se modifier et, l'importance des *remesas* apportés par les immigrés constitue une source financière fondamentale pour alimenter le budget fédéral³⁹⁷. D'après les chiffres, environ 32 millions de personnes vivant aux États-Unis sont d'origine mexicaine, parmi lesquels 11.9 millions sont nées au Mexique, et 20.1 millions sont nées aux États-Unis. De même, une augmentation des *remesas* au cours de 2012 est attendue du fait d'une possible amélioration du contexte économique global³⁹⁸.

On peut observer dans l'image présentée ci-dessous, l'évolution de l'immigration en millions d'habitants mexicains partant aux États Unis depuis les années 1970 jusque 2011.

L'immigration vers les Etats Unis



Source : Pew Research Center Hispanic, American Community Survey 2012.

Considéré comme un échec par le Professeur Jorge Witker de l'Institut de Recherches Juridiques de l'UNAM, l'intégration économique du Mexique à l'ALENA n'aura apporté de bénéfices qu'à seulement 20 millions de mexicains, sur une population de 112 millions, en plus des effets provoqués par la crise de 2008-2009 qui ne semblent pas terminés. Les conséquences au niveau régional, liées aux facteurs économiques ne font qu'empirer la situation. Nous ne pouvons prendre position par rapport aux effets positifs ou négatifs que la mondialisation économique aura sur les finances des pays, car il est vrai qu'en temps de développement, il y aura toujours des bénéficiaires, y compris

³⁹⁷ Traduction libre : « les transferts d'argent par les immigrés mexicain ont augmenté de 1% en mai 2011. La totalité du montant jusqu'à ce moment est de 1,6 milliards d'euros pour accumuler 6,9 milliards d'euros au cours des premiers 5 mois de l'année 2011 », in La Jornada en Linea, *Remesas en Mexico suben 1% anual en mayo* : BM. Section Portada, 01-07-2011. Las remesas sumaron 2 mil 166.48 millones de dolares en mayo para acumular 9 mil 140.76 millones de dolares en los primeros cinco meses del año »

³⁹⁸ CARDOSO Victor. *Prevén ligero crecimiento de 5.3% en remesas en 2011*. Journal, La Jornada en Linea, Seccion Noticias de Hoy, 13 de Junio de 2011.

pour des pays dits non-développés. Ceux-ci continueront de profiter d'emprunts au niveau international, car il s'agit d'une interdépendance inébranlable à l'heure actuelle³⁹⁹.

Pour revenir à notre sujet, nous devons mentionner que l'un des éléments de l'attractivité régionale qui va inciter la mobilité des citoyens vers l'étranger ou même au niveau interne est le salaire. Ceux-ci se sont dégradés dans des domaines spécifiques comme la manufacture au Mexique et dans presque tous les secteurs⁴⁰⁰. Pour les autorités fédérales cette situation n'est pas forcément un problème dû à l'investissement étranger dans les régions qui peut garantir l'offre d'emplois⁴⁰¹. Cependant pour les autorités locales, le contrôle du risque d'une inégalité territoriale plus accentuée va leur échapper. Ici la question qui revient est liée au manque d'autonomie régionale pour se détacher de ce type de pratiques et planifier autrement le développement local⁴⁰².

Pour nous il existe une relation évidente entre le phénomène de l'immigration et le fédéralisme financier. D'une part, du fait des compétences insuffisantes en matière d'innovation locale afin de satisfaire les besoins de leurs communautés. D'autre part, parce que les États fédérés et les municipalités attendent des transferts ou l'application de programmes fédéraux qui ne les confronteraient à aucun type de sacrifice ou de responsabilité face à leurs citoyens.

³⁹⁹ OLIVARES ALONSO Emir, *TLCAN, un fracaso ; solo beneficia a 20 millones de personas : académico*, in La Jornada en Linea, Noticias de Hoy, 29 /03/2011, Mexico. La dépendance régionale de nos jours a créé des marches pour assurer la pérennité du développement économique autant désiré par des nations riches que pauvres, dans cette note, l'un des marchés qui a apparemment fonctionné est celui du Mercosur, l'UNASUR et la Communauté des Caraïbes, mais l'interdépendance que nous mentionnons est inévitable avec d'autres marchés comme celui de l'Union Européenne dont dépend en partie des pays émergents ; ce marché semble être mis en cause par la faiblesse de quelques pays membres et de son niveau d'endettement.

⁴⁰⁰ BOISMENU Gerard, *Riesgos que corre la proteccion social en el contexto del TLCAN*. Op.cit., pp. 100-101. « Los salarios de los trabajadores mexicanos del sector manufacturero disminuyeron 40% de 1982 a 1992, al tiempo que la participacion de los salarios al PIB cayo de 40 a 24%... Los salarios pagados en Mexico, son sustancialmente inferiores a tasas aplicadas en los paises asiaticos como Singapur, Corea o Taiwan ». Traduction « Les salaires des travailleurs mexicains du secteur manufacturier ont diminué de 40% de 1982 à 1992, en même temps que la participation des salaires au PIB est passé de 40 à 24%... les salaires payés au Mexique sont substantiellement inférieurs aux taux appliqués dans des pays asiatiques comme Singapour, Corée ou Taiwan »

⁴⁰¹ Rapport du Centre d'Études Sociales et d'Opinion Publique, Reporte del Centro de Estudios Sociales y de Opinion Publica de la Camara de Diputados, 59 Legislatura, *El impacto de las remesas familiares en Mexico y su uso productivo (L'impact de remesas familiares au Mexique et son utilisation productive)*, diciembre, 2004, pp. 6-9. Les différences salariales sont assez marquées, d'après ce rapport, en 2003 le salaire d'une heure de travail au Mexique était 8 fois inférieur à celui d'une heure de travail aux États-Unis.

⁴⁰² Une situation très particulière du manque d'autonomie locale est vérifiable dans la détermination des salaires dans le territoire. En effet la fédération en exercice de ses compétences Constitutionnelles, selon l'article 123, alinea VI, détermine les plafonds légaux des salaires ainsi que la délimitation territoriale d'application. C'est-à-dire, du point de vue constitutionnel les régions doivent suivre les règles fixées par le haut.

Par cette pratique centralisée des finances publiques, les gouvernements locaux dépendront du gouvernement fédéral dans un contexte macroéconomique laissé au hasard des circonstances globales. La crise de 1929 aux États-Unis a provoqué le retour de milliers des mexicains à l'époque. En 2008, le même phénomène s'est reproduit⁴⁰³. Toutefois, les gouvernements locaux ne pourront offrir un contexte amélioré ou différent sans être mieux équipés structurellement.

En temps de crise comme nous l'avons vu, entre les années 70 et 90, le gouvernement fédéral s'est renforcé et les gouvernements locaux ont accepté les règles politico-économiques d'un modèle présidentiel et de parti unique qui a acquis le contrôle absolu du pouvoir fiscal. Pour comprendre plus spécifiquement la superposition du niveau fédéral sur le niveau local et les limites des gouvernements locaux, nous devons orienter notre recherche vers l'observation du fédéralisme instable qui constitue le deuxième titre de cette première partie de notre thèse.

⁴⁰³ ALANIS ENCISO Fernando Saul, *Regreso a casa : La repatriación de mexicanos en Estados Unidos durante la gran depresión, el caso de San Luis Potosi, 1929-1934*. In *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*. No 29, enero-junio, Mexico, 2005, pp. 119-148.

L'observation de l'instabilité du système fédéral mexicain, n'est pas seulement constatée par les facteurs que nous avons précédemment exposés (politiques et économiques), mais aussi par la conditionnalité et l'insuffisance de transferts mis en place par le gouvernement fédéral, ainsi que par les controverses constitutionnelles suscitées entre les échelons de gouvernement dans la fédération. L'observation de l'instabilité est nécessaire pour expliquer l'imperfection du système fédéral mexicain et la variété de conflits intergouvernementaux provoqués par l'insuffisance financière des gouvernements locaux.

TITRE II : L'OBSERVATION DE L'INSTABILITE

Les deux aspects qui nous permettront de justifier l'instabilité de la structure fédérale mexicaine sont l'augmentation des fonds de transferts et la confirmation des compétences au bénéfice de la fédération. D'une part, le premier aspect nous permettra d'élucider les mécanismes de transfert entre la fédération et les États fédérés, dus au manque de capacités d'innovation que nous avons mentionné précédemment, ainsi qu'à des causes de diverses natures qui ont conduit le système vers une centralisation des compétences du gouvernement fédéral. D'autre part, la confirmation de compétences fédérales sera justifiée par l'interprétation de la normativité, qui va privilégier la plupart du temps la sphère fédérale au-delà d'une sorte d'opposition du niveau local, par rapport aux règles fixées par la fédération. Ceci pourra être un phénomène de refus de soumission vis-à-vis du gouvernement fédéral et de non-conformisme de la part des acteurs locaux. Ce qui pourrait être une action ne cherchant pas forcément à perfectionner le système de distribution des compétences fiscales, mais à le modifier, par rapport au manque de précisions expresses dans la loi, afin d'obtenir plus de recettes et ainsi de bénéfices.

L'accroissement des transferts, est utilisé comme un exemple de l'observation de l'instabilité du modèle fédéral ce qui est transposable à d'autres systèmes, ce qui permet d'éclairer la manière dont le fédéralisme financier soulève le même type de problématiques. Tel sera le cas de la centralisation des compétences fiscales,

probablement dissimulée par l'attribution des ressources dans des fédérations comme l'Argentine, le Brésil, aux Etats Unis ou au Canada⁴⁰⁴.

En ce qui concerne le système juridique mexicain la mise en place de ces mécanismes de partage financier (Chapitre I) ne suffiront pas à éviter des tensions entre la fédération et les gouvernements locaux (Chapitre II).

Chapitre 1 : La mise en place de mécanismes de partage financier

Nous voulons préciser que les compétences locales seront un sujet éclairci dans la deuxième partie de notre thèse car il s'agit d'une situation liée au facteur juridique. Il reste très difficile de pouvoir aborder dans cette partie les compétences locales, ce pourquoi la problématique sera complétée progressivement au cours de notre recherche. De même, l'indissociabilité des aspects financiers, politiques et juridiques rend plus complexe notre démarche. Ce qui pourrait donner l'impression d'une répétition d'arguments, constitue en réalité une confirmation progressive de la problématique financière au Mexique.

De cette manière nous pouvons dire que la création de fonds de transferts et leur augmentation progressive, est un phénomène très répandu dans la plupart des pays⁴⁰⁵, avec des vagues de centralisation et de décentralisation des compétences obéissant la plupart du temps à une conjoncture économique. L'accroissement des transferts et l'utilisation de ce mécanisme par le gouvernement fédéral, est un indicateur d'une insuffisance financière locale ; ce qui nous permettra –sans être obligés d'exposer ici les compétences constitutionnelles locales– de reconsidérer que l'intégration politique du Mexique et l'instabilité économique ont rendu nécessaire aux régions l'obtention de davantage de ressources financières pour faire face à des responsabilités dictées ou imposées par le haut. Dans une période d'accentuation des divergences régionales que nous avons déjà traitée, la décentralisation financière occupe une place décisive, surtout à travers les

⁴⁰⁴ CHANGNOLLAUD Dominique, *Droit Constitutionnel Contemporain*, Tome I, Théorie Générale, les Régimes Etrangers, 5^{ème}, Edit. DALLOZ, 2007, pp. 164-165. Ce Professeur explique que la mise en place de mécanismes de transferts démontre une tendance de centralisation financière du gouvernement fédéral.

⁴⁰⁵ BIRD Richard et VAILLANCOURT François, *Décentralisation financière et pays en développement, Concepts, mesure et évaluation*, in *L'actualite économique*, Revue d'analyse économique, Vol. 74, no 3, septembre, 1998, pp. 5-17. En effet les pays utilisent les mêmes mécanismes de transferts, parmi les exemples que ces auteurs ont étudiés, on trouve les cas de la Colombie, de l'Indonésie, du Maroc et de la Tunisie. Ces solutions dont nous avons constaté plusieurs fois l'emploi répondent également aux mêmes questionnements, à savoir : combien et comment transfère-t-on ?

domaines qu'elle vise et la conditionnalité de l'usage de ressources publiques au regard de politiques publiques ou de programmes gouvernementaux précis.

L'accroissement des transferts et la structure administrative qu'elle comporte correspondent sans doute à des domaines et problématiques que les gouvernements locaux ne pourront pas affronter avec les compétences et les ressources financières dont ils disposent. La reconnaissance implicite d'une insuffisance locale trouve sa place par rapport aux mécanismes de transferts ; qu'advient-il du développement régional sans transferts ?

Section 1 : Les mécanismes de transferts

Les mécanismes de transferts employés par la fédération mexicaine ne sont qu'une variante des mêmes outils que d'autres régions de la planète utilisent pour équiper leurs gouvernements locaux de moyens financiers⁴⁰⁶. Particulièrement la décentralisation financière est arrivée avec une vague de décentralisation administrative à une époque où les critères d'attribution et d'utilisation des transferts seront définitifs, en accordant plus d'importance à la conditionnalité des budgets.

§1- La décentralisation financière : un constat régional

La décentralisation de ressources financières est devenue à l'heure actuelle une nécessité face au manque de ressources propres des gouvernements locaux, constituant un instrument privilégié par le biais des transferts observés en Amérique Latine. Il s'agit d'un mécanisme utilisé généralement dans tous les systèmes juridiques⁴⁰⁷. Ainsi, les fonctions de l'État peuvent être accomplies et une mobilisation du capital entre la Fédération, les États Fédérés et les municipalités va être réalisée, en adéquation avec le dessein d'harmonie entre les différents niveaux gouvernementaux. Dans certains cas la

⁴⁰⁶ BOADWAY Robin et SHAH Anwar, *Fiscal Federalism, Principles and Practice of Multiorder Governance*, Edit. Cambridge, Washington, 2009, pp. 306-307. Les transferts intergouvernementaux font partie d'un accord fiscal entre le gouvernement fédéral et les États fédérés, dans le but de coordonner les décisions. Les transferts sont un important instrument utilisé par toutes les fédérations mais aussi par les États non fédéraux. La principale finalité consiste à attribuer un support budgétaire, afin de préserver l'autonomie locale ou améliorer l'équité interjuridictionnelle. Ces auteurs ont arrivé à la conclusion d'après l'étude qui ont réalisé sur la gestion de fonds de transferts dans des pays unitaires et fédéraux de l'OCDE que les gouvernements locaux ont très peu d'autonomie dans la prise de décisions sur les dépenses. C'est pour cette raison que les tensions entre les autorités du centre et de la périphérie ne disparaissent pas.

⁴⁰⁷ SHAH Anwar, *Macro Federalism and Local Finance*. Edit. The World Bank, 2008.

Fédération va attribuer directement des fonds aux municipalités sans l'intermédiaire du gouvernement des États. Les transferts vont entraîner également une attribution des fonctions qui n'auront pas forcément de rapport avec la prise de décisions sur le domaine dans lequel les fonds seront employés ; cela ouvre la discussion quant à l'utilisation de la décentralisation financière comme un moyen de contrôle par des transferts conditionnés ou non conditionnés.

Selon les statistiques internationales, le Mexique sera l'un des pays au sein duquel les gouvernements sous-nationaux exerceront le moins d'ingérence dans la disposition de ressources transférées ; « *Au Mexique par exemple, 15.4% des recettes proviennent des gouvernements locaux, tandis que les dépenses de ceux-ci est de 9.9% ; des pourcentages qui indiquent un degré très élevé de centralisation des recettes et des dépenses au niveau fédéral, de plus, le Mexique occupe la position numéro 21 par rapport au niveau de décentralisation* »⁴⁰⁸.

Cette affirmation met en avant le contexte dans lequel les relations intergouvernementales se déroulent au Mexique, pour nous, ceci est également un moyen de confirmer l'accumulation du pouvoir par l'autorité fédérale⁴⁰⁹. Néanmoins, l'une des questions que nous formulons, consiste à savoir si cette réalité est transposable dans le contexte sud-américain, étant donné que nous expliquions dans le titre introductif que l'emploi des mêmes instruments financiers dans le monde entier est une réalité, nous allons explorer s'il existe une même dépendance des transferts au niveau local dans des pays comme le Brésil et l'Argentine, étant les deux modèles fédéraux représentatifs de l'Amérique latine du fait de leur rôle dans le développement régional sud-américain⁴¹⁰.

⁴⁰⁸ AMIEVA HUERTA Juan, *Finanzas Públicas en México*. 2eme. Edit. Porrúa, Mexico, 2010, p.392. Citation en langue d'origine « *En México por ejemplo, el 15.4% de los ingresos totales provienen de los gobiernos locales, mientras que el gasto de éstos como proporción del gasto total asciende a 9.9%, porcentajes que indican un grado muy alto de centralización de ingresos y de gastos a nivel federal, además México ocupa el lugar 21 en lo que respecta al índice de descentralización fiscal* ».

⁴⁰⁹ BOADWAY Robin et SHAH Anwar, *Fiscal Federalism, Principles and Practice of Multiorder Governance*, Op.cit., pp. 296-297. Pour rendre évident le pouvoir exercé par le gouvernement fédéral au Mexique, BOADWAY Robin SHAH Anwar font allusion au niveau de dépendance financière des gouvernements locaux, des transferts fédéraux, où en 2003 représentaient le 95% de leurs budgets. Ceci évoque le degré de centralisation du pouvoir financier au niveau fédéral.

⁴¹⁰ La décentralisation administrative pratiquée depuis les années 80 par les trois fédérations, l'Argentine, le Brésil et le Mexique, a augmenté la nécessité de ressources financières des gouvernements locaux. La création de fonds de transferts va répondre à cette nécessité de financement. Cela a été mis en place pour la plupart des pays à travers des fonds conditionnés. Pour les spécialistes COHEN et FRANCO, une autre raison qui a motivé la mise en place des transferts dans les pays en Amérique Latine est la crise économique des années 80, ce qui a obligé l'Etat à une réorganisation dans la distribution de fonctions entre les acteurs gouvernementaux afin de permettre le développement des nations et leur adaptation au contexte économique. FRANCO Rolando y COHEN Ernesto, *Transferencias con responsabilidad, Una mirada Latinoamericana*, Edit., Flacso, México, 2006, pp. 23-35.

A- Le contexte Sud-Américain

Dans les pays d'Amérique Latine, la tendance mondiale de décentralisation financière vers les gouvernements locaux semble s'accroître⁴¹¹ ; les gouvernements sous-nationaux dépensent entre 20 et 40% des recettes publiques. On constate un passage de 15.6% en 1985 à 19.3% en 1995. Ceci devrait en principe nous permettre de dire que l'expérience d'autres pays est moins centralisatrice que dans le cas du système mexicain. Or, le sujet qui nous occupe ici tient au degré de transferts par rapport au gouvernement central en Amérique du Sud, particulièrement en Argentine et au Brésil que l'on pourrait supposer inférieur dans la mesure où le niveau de décentralisation du pouvoir financier est plus élevé en comparaison de celui du Mexique. Cependant nous constatons une identité du phénomène de l'augmentation de fonds de transferts, qui rend dépendante la sphère locale de la fédération.

Cet aspect nous permet de constater que, même dans le cas d'une décentralisation des compétences fiscales, le rôle du gouvernement fédéral est toujours très important et que les transferts conditionnels constituent le moyen privilégié des politiques, car il faut garder à l'esprit que l'un des éléments de contention et d'accroissement du pouvoir politique est aussi le facteur économique.

Par ailleurs, on trouve que la dépendance financière des gouvernements locaux dans la région Latino-Américaine s'est accentuée, ce qui relève d'une insuffisance des réformes de décentralisation financière. *« Un problème très important est associé à l'excessive dépendance des niveaux sous-nationaux des transferts centraux... Des études menées au Brésil, en Colombie, au Guatemala et au Mexique, ont démontré une augmentation des transferts en bloc qui anéantit les recettes du propre niveau local »*⁴¹²

⁴¹¹ Il s'agit aussi d'un facteur lié au processus de démocratisation qui en Amérique Latine semble se produire et qui accorde aux citoyens davantage de participation dans les choix d'utilisation des ressources publiques. Cf. SMOKE Pole, J GOMEZ et E. PETERSON George, *Understanding decentralization : the need for a broader approach*, in ouvrage collectif: *Decentralization in Asia and Latin America. Towards a comparative interdisciplinary perspective*. Edit. EE. Studies in fiscal Federalism and state-local finance, 2006, p. 3. « Decentralization has prominently emerged during the past two decades as a key public sector reform in developing countries... Decentralization has also been intricately linked to democratization, with an emphasis on giving citizens more voice in shaping public resource allocation ».

⁴¹² CABRERO MENDOZA y CARRERA HERNANDEZ Ady, *Decentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano*, in GUERRERO Juan Pablo, *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, Op.cit., p. 350. Citation en langue d'origine « *Un problema muy serio asociado con la excesiva dependencia de los niveles subnacionales de las transferencias centrales es que, si estas últimas no se han diseñado adecuadamente, puede desincentivar el*

Nous n'irons pas plus loin dans le discernement sur le potentiel fiscal des gouvernements sous-nationaux car à plusieurs reprises, il s'avère que l'augmentation des transferts fédéraux implique un abandon de l'effort fiscal local. Ceci sera repris dans le Titre II de notre thèse, *les terrains de conflit*. Il convient cependant de l'aborder brièvement car dans la globalité des instruments juridiques et économiques employés par les gouvernements fédéraux, on constate une dépendance des transferts financiers, cette situation étant attribuée à l'inexistence des nouveaux mécanismes de décentralisation des compétences financières. Néanmoins ce qu'il semble complexe d'atteindre en matière de distribution de compétences financières, apparaît comme une réalité en matière politique : l'affirmation d'une redéfinition du rôle des acteurs locaux⁴¹³ et des nécessités de financement revendiquées par ces acteurs au niveau local.

La centralisation des compétences et du pouvoir financier du gouvernement fédéral est interprétée comme une volonté à laquelle les gouvernants locaux ne s'opposaient pas dans le passé, du fait des bénéfices politiques que nous avons mentionnés. Lorsque le monde entier est entré dans une étape d'accélération, toutes les régions traversant visiblement une période de bouleversement liée au manque de ressources financières, le gouvernement fédéral s'est trouvé dans l'obligation, pour satisfaire les besoins des sociétés plus grandissantes et plus exigeantes, de protéger les gouvernements locaux de cette instabilité, notamment par les transferts⁴¹⁴. Alors que la question de la concentration du pouvoir n'obéissait dans le passé pas uniquement aux problématiques locales, aujourd'hui, elle est devenue un moyen de simplification et d'action immédiate. Il s'agit là d'une des difficultés qui entourent l'usage des transferts par rapport à qui doit décider ; une problématique qui semble apparaître dans les pays fédéraux que nous allons aborder.

1°) L'Argentine

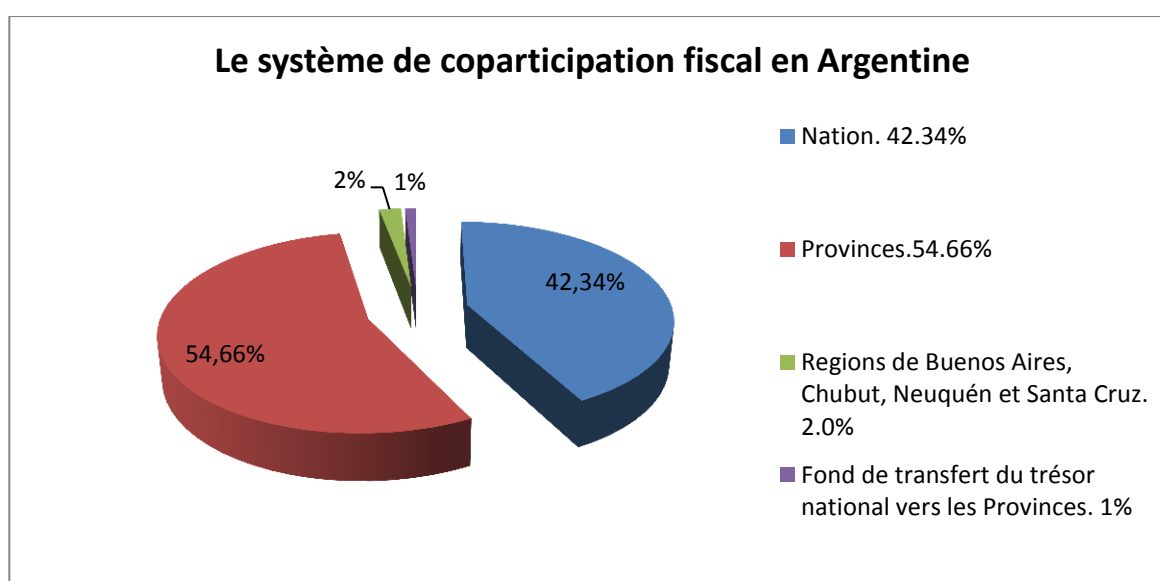
Dans notre titre introductif, nous avons vu que les problèmes des relations financières dans le contexte latino-américain étaient celles qui se généralisaient partout

esfuerzo fiscal de los niveles subnacionales. Estudios en Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala y Mexico, han mostrado que el aumento de las transferencias en bloque han producido una disminución en las fuentes de ingreso propio a nivel local ».

⁴¹³ SHAH Anwar, *Macro Federalism and Local Finance*, Op.cit., p. 89

⁴¹⁴ GONZALEZ Y. Christian, ROSENBLATT David et WEBB Steven B. *Stabilizing Intergovernmental Transfers in Latin America*. A complement to National/Subnational Fiscal Rules. Policy Research Working Paper. Edit. The World Bank, july, 2002, pp. 3-23.

dans le monde. L'Argentine, qui possède un système fédéral plus décentralisé que celui du Mexique, ne va pas échapper aux conflits liés à l'insuffisance financière intergouvernementale. Néanmoins, dans cette situation, les provinces bénéficieront de plus de compétences que d'autres systèmes comme le système mexicain⁴¹⁵. Depuis l'alternance politique et à travers les coalitions qui se sont établies, à l'instar du Mexique, les formules de partition des recettes vers des régions plus pauvres verront le jour en Argentine⁴¹⁶. Le système argentin a adopté une loi 23.548 en 1988 dans laquelle est inscrit un partage des recettes. Selon le contenu de cette loi, les pourcentages de partage des ressources intergouvernementales, nous avons créé la figure présentée ci-dessous.



Source : Elaboration personnelle. Les pourcentages sont contenus dans la Loi fédérale de coparticipation de ressources fiscales 23.548 du 1 janvier 1988, Argentine. La Loi en question ne fait pas allusion aux pourcentages par rapport au PIB, ni en millions de pesos argentins. Les pourcentages sont en relation à la masse totale du recouvrement fédérale.

Il est très intéressant de voir des conditions quasiment identiques entre l'Argentine et le Mexique, et de mesurer l'impact de la pratique politique dans la conception du fédéralisme argentin. Le passage d'un système autoritaire vers un autre plus démocratique a modifié les conditions de l'exercice du pouvoir politique sans pour autant augmenter le partage des compétences financières.

Il faut considérer deux situations particulières du modèle argentin ; d'une part le changement des règles et l'intromission du gouvernement fédéral, qui va provoquer une

⁴¹⁵ DIAZ CAYEROS, *Federalism, Fiscal Authority and Centralization in Latin America*, Op.cit. p. 180

⁴¹⁶ *Idem.* pp. 180-181. « The political coalition that emerged triumphant in the 20 century involved the urban workers... This coalition was cemented through several devices, including the redistributive transfert or financial resources toward poorer regions and the establishment of highly malapportioned representative assemblies ».

déstabilisation des relations intergouvernementales. En effet, d'après l'étude du professeur CAYEROS⁴¹⁷, depuis les années 50 les provinces recevaient 20% des recettes fédérales, ce qui est plutôt un bon partage de ressources. D'autre part, il existe une recentralisation des compétences par la fédération qui ne va pas toujours coïncider avec les transferts. Là nous sommes dans un cas d'instabilité corroborée sur tous les fronts. Administrativement il y aura une expansion des responsabilités locales sans recettes⁴¹⁸, afin que, dans ce cercle vicieux, on revienne au besoin des transferts gérés par le gouvernement fédéral et à une dépendance conséquente⁴¹⁹ des autorités locales, vis-à-vis de ce mécanisme de financement.

En effet entre les années 2002 et 2005 il y a eu une augmentation des transferts vers les gouvernements sous-nationaux, ce qui a permis un contrôle conséquent des dépenses locales et qui a empêché le déploiement du modèle fédéral, par une décentralisation qui rendrait plus autonomes les États fédérés argentins ; en revanche, ce contrôle des dépenses l'a rendu inefficace, comme dans le cas du système mexicain. De plus, l'Argentine montre des signes d'inégalité, dus au déséquilibre vertical provoqué par la distribution des compétences fiscales concentrées au niveau fédéral ; ce qui vient aggraver le déséquilibre régional du point de vue horizontal, c'est-à-dire entre les régions⁴²⁰.

La distribution des compétences que nous observons, est le résultat de réformes qui ont bénéficié au pouvoir du gouvernement fédéral, à partir des modifications constitutionnelles qui, comme pour les compétences exercées par les États dans le cas du Mexique, sont celles qui ne sont pas déléguées expressément à la fédération. Ce que la doctrine va nommer les compétences régaliennes, mais qui seront source de conflits

⁴¹⁷ *Ibid.*, p. 184

⁴¹⁸ Dans le cas argentin, le gouvernement fédéral, afin de ne pas augmenter les recettes des régions, passait des accords de décentralisation des responsabilités administratives, après avoir approuvé les budgets locaux (années 90). « *After the bill was sanctioned, bilateral agreements were signed with each governor to establish the exact date when the provincial administration would take over responsibility of the national schools. The agreements also touched on issues such as teacher's health insurance, pensions, and wage ; the restoration and maintenance of school buildings ; the financing of private school...* » Voir G. FALLETI Tulia, *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Edit. Cambridge, USA, 2010, p. 95.

⁴¹⁹ MORCAZ P. et al, *Vertical transfers and the location of economic activity across a Country Regions. Theory and Evidence for Argentina*. Documento 24/20. Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 2010.

⁴²⁰ TAYLOR Gregory, *Fiscal decentralization in Argentina*. Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies. 2007, p. 4-14. « *The political arrangement surrounding Commonwealth transfers caused the Revenue Sharing system to be inefficient... This is demonstrated by the eight poorest provinces loss of Commonwealths transfers as a percentage of SNGs revenue, throughout the 1983-2004 periods* ».

lorsque les gouvernements locaux essaieront d'interpréter à leur bénéfice ce type de compétences, au moins cela sera effectivement confirmé dans le cas du système mexicain.

Le problème du partage des compétences dans le système argentin en ce qui concerne le domaine financier, est dû à la centralisation fiscale. Au niveau des recettes, les autorités locales disposent de moyens très restreints pour parvenir à réaliser correctement leurs fonctions. Le niveau fédéral argentin arrivera à conserver la plupart des impôts les plus importants que nous avons mentionnés dans notre titre d'introduction (TVA, IR, Impôt sur le Commerce extérieur) ce qui, d'après son système de coparticipation fédérale, nécessitera la mise en place d'un système de partage des recettes avec les gouvernements locaux. Ce système de coparticipation ne sera pas suffisant car les autorités locales seront obligées de passer par une augmentation de la dette des régions.

La problématique à laquelle le système argentin va être confronté est liée à la conception et à une portée réduite de la décentralisation vers les municipalités⁴²¹, ce qui va démontrer son insuffisance financière par sa dépendance vis-à-vis des transferts. Ce que l'on observe aussi au niveau local est l'absence d'un système suffisamment organisé pour permettre un suivi de l'évolution de l'exercice de compétences transférées aux régions. Ce n'est pas par hasard que nous abordons cet aspect car, dans le système mexicain, cela reste un problème à régler dans la mesure où de nombreuses ressources financières peuvent être investies sans savoir où elles le sont ou si elles ont été utilisées correctement. Ce ne sont pas des suppositions car dans l'introduction des politiques publiques, ceci a été confirmé ; parfois il existe une incapacité locale à s'adapter à de nouvelles compétences⁴²².

L'augmentation des transferts a provoqué un autre effet, relatif à l'absence d'une décentralisation de compétences fiscales plus avancée qui soit contenue dans la législation. Apparemment, selon l'argument donné par les autorités fédérales, les conditions pour que de nouvelles compétences soient attribuées ne sont pas réunies ; ceci vient confirmer dans le cas argentin, une volonté fédérale d'accroître son pouvoir et de rendre les acteurs locaux dépendants du système des transferts. Bien que cette réalité soit

⁴²¹ World Bank 1997. Par rapport à des pays comme les États-Unis, le système décentralisé des municipalités argentines affichaient un niveau plus bas d'indépendance financière, lié à la disponibilité de ressources propres où la fédération conserve plus de 50% de ressources. Les fédérations en Amérique Latine son plus centralisées, parmi elles le Mexique est le plus centralisé. Cf. SHAH Anwar, *Fiscal federalism and economic governance : for better or for worse ?*, World Bank, paper presented at the International Conference on Decentralization, Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance, Brasilia, June, 1997.

⁴²² S. GRINDLE Merilee, *Going Local. Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*. Op.cit., pp. 1-12.

dévoilée, depuis les années 90 il existe l'espoir de connaître un jour un nouveau régime de partage des compétences qui rendrait les autorités locales plus autonomes sur tous les aspects.

2°) Le Brésil

Le fédéralisme brésilien semble être mieux organisé, tel que nous l'avons mentionné dans notre titre d'introduction. Mais il ne faut pas croire que des dispositions constitutionnelles⁴²³ plus claires soient un élément qui puisse se traduire en une meilleure fonctionnalité du système fédéral. L'un des problèmes du modèle brésilien est que cette dite autonomie financière, a motivé une augmentation du niveau d'endettement des gouvernements locaux⁴²⁴. Alors que l'autonomie locale doit être l'une des caractéristiques principales dans le fonctionnement des institutions fédérales, celle-ci est devenue dans certains cas un problème.

L'organisation du système brésilien a connu –de façon inattendue– une forte décentralisation des compétences fiscales durant la période du gouvernement militaire, c'est-à-dire vers 1988. La période de décentralisation commença en 1983 par la réforme de « Emenda Passos Porto » qui modifia le système de partage créé en 1966 ; pour l'essentiel elle consistait en une augmentation des montants de coparticipation des principaux impôts et les transferts vers les gouvernements des États par le « *States Revenue Sharing Fund* », qui passa de 10.5% à 14% de la collecte nationale. Pour les

⁴²³ L'autonomie financière se manifeste essentiellement par la capacité des États fédérés, selon la Constitution de 1988, d'organiser leur propre budget annuel, il s'agit d'une compétence qui va jusqu'à la capacité d'imposition et de détermination des dépenses locales. D'après le Rapport Senado de la República LVIII Legislatura. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. *El Federalismo Fiscal en México*, 2001, p. 71. Traduction : « ... l'organisation de l'administration publique décentralisée a été adoptée par les gouvernements sous-nationaux et les gouvernements municipaux, ceux qui possèdent une stricte autonomie locale liée aux politiques budgétaires ». Version en langue d'origine «...la administración pública descentralizada ha sido adoptada por los 27 gobiernos subnacionales y los gobiernos municipales, los cuales poseen una estricta autonomía local ligada con las políticas presupuestales estatales ».

⁴²⁴ *Idem.*, p. 79. « Una consecuencia negativa de este cuadro institucional ha sido la enorme dificultad de realizar ajustes fiscales en los niveles inferiores de gobierno, necesarios para la estabilización macroeconómica, recurriendo al aumento de la deuda pública y en repetidas ocasiones al rescate de gobiernos subnacionales ». Traduction : « L'une des conséquences négatives de ce cadre institutionnel, a été la difficulté de réaliser des réformes fiscales aux niveaux inférieurs du gouvernement, nécessaires à la stabilisation macroéconomique, en recourant notamment à l'augmentation de l'endettement public ainsi que plusieurs fois au sauvetage des gouvernements locaux ».

municipalités la participation passa de 10.5% à 16% de la collecte nationale, contenue dans le « *Municipalities Revenue Sharing Fund* »⁴²⁵.

Il apparaît que la pratique du fédéralisme financier s'inscrit dans un cercle vicieux dont la plupart des systèmes fédéraux sont victimes. L'augmentation des transferts de la part du gouvernement fédéral vers les États et les municipalités est une réalité, mais au-delà de ce constat, celles-ci serviront à dissuader les acteurs locaux de pousser leur système fiscal local dans la recherche d'une meilleure performance. L'effort fiscal sera minimisé et substitué par des dotations fédérales. Ceci est l'un des aspects observable dans le système mexicain.

Cette augmentation des transferts de ressources financières depuis la Constitution de 1988 aura un impact sur l'augmentation des dépenses des États et des municipalités, sans que pour autant un effort fiscal ne soit visible de leur part. L'investissement des ressources de transferts va viser, comme dans la plupart des systèmes juridiques, le développement des régions les plus pauvres et des secteurs spéciaux comme la sécurité sociale ou l'éducation publique⁴²⁶.

Dans la formation de ce modèle brésilien, les périodes de centralisation de compétences auxquelles aucun système fédéral ne semble pouvoir échapper, ont eu lieu entre 1930 et 1940. Durant cette période le gouvernement fédéral a concentré davantage du pouvoir, ce qui a amené à une participation plus importante dans les dépenses face aux gouvernements locaux, se situant entre 50% et 55%. Peu de temps après une période de décentralisation administrative, on assiste à une centralisation des recettes par les autorités fédérales. Déjà en 1964, au cours de la période de gouvernement militaire, une nouvelle vague de centralisation des ressources sera utilisée comme un moyen de contrôle politique et social des autorités fédérales⁴²⁷. Il s'agit de périodes d'instabilité qui ont en définitive marqué la direction du fédéralisme financier et qui, de façon générale, s'observent dans les États fédéraux. Le Brésil a opté pour une décentralisation plus prononcée à l'heure actuelle, tandis que le système mexicain s'est davantage centralisé. La pérennité des pratiques politiques et la gestion administrative que les gouvernements

⁴²⁵ FALLETI Tulia, *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Op.cit., p. 164

⁴²⁶ Selon les statistiques il s'agirait d'un processus qui augmenterait depuis les années 30. Le Brésil essaie de réduire l'écart entre les groupes sociaux dans un univers économique si hétérogène. Consulter ARAUJO TATIANA, TURRA Cassio y QUEIROZ Bernardo, *Equidad intergeneracional en el Brasil : transferencias de seguridad social y educación pública entre generaciones nacidas en el periodo 1923-2000*. Notas de Población, no. 90, CEPAL, pp. 73-84.

⁴²⁷ SERRA José y R. AFONSO José Roberto, *El federalismo fiscal en Brasil : una visión panorámica*, in Revista de la CEPAL, no. 91, Abril 2007, pp. 29-51.

choisissent, permettent de faire état des variantes et de la diversité des moyens employés dans les relations financières fédérales ; néanmoins, celles-ci aboutiront au même résultat : une augmentation visible des transferts.

Nous sommes persuadés que cette répétition constante de ces problématiques dans les trois systèmes fédéraux latinoaméricains, dans cette perspective, nous amènera à des conclusions qui seront extensibles à l'ensemble des systèmes fédéraux. La dévolution des compétences devient un enjeu essentiel du nouveau fédéralisme au niveau mondial, sauf que dans la complexification des rapports entre les autorités fédérales et locales l'option d'un fédéralisme subsidiaire est plus courante⁴²⁸, puisque l'on ne trouve dans aucun cas des réformes de fond capables de changer la pratique financière centralisée.

Le cas brésilien est intéressant car cette insuffisance financière du niveau local a provoqué non seulement une passivité du système fiscal local, mais également une désarticulation de la structure fiscale. Une guerre dans laquelle la réduction des impôts⁴²⁹ et le manque de recettes induit sont couverts par des transferts fédéraux.

Dans l'observation de l'instabilité du fédéralisme financier, sans vouloir justifier la tendance centralisatrice du pouvoir économique exercée par la fédération dans d'autres pays comme le Mexique, nous trouvons que l'un des défis pour un système qui décentralise davantage comme celui du Brésil, est de parvenir à une harmonisation territoriale face à sa politique fiscale. Rappelons que dans le cas du système mexicain, la gestion par l'exécutif et par la centralisation des compétences économiques a simplifié la prise de décisions juridiques et économiques qui sont liées à la performance macroéconomique du pays. Voici l'une des complexités de notre temps, qui entre en conflit avec une véritable pratique du fédéralisme décentralisé⁴³⁰; ceci est un facteur

⁴²⁸ Notre argument est confirmé par l'intention d'inscrire au niveau constitutionnel le principe de subsidiarité. Sur cet aspect le chercheur Francisco Tortolero nous explique que le Senat a proposé le 20 septembre 2007 une réforme à la Constitution fédérale afin d'incorporer à l'article 40 le principe de Subsidiarité comme l'un des principes qui doit guider le fédéralisme. Il se pose la question de savoir si ce moyen n'est qu'une façon de centraliser le pouvoir dans la fédération. Ceci utilisé dans le cadre de fédéralisme financier va exposer dans notre opinion, la tendance suivie par le système de transferts ou ce nommé décentralisation financière. Voir TORTOLERO CERVANTES Francisco, *Un Principio de Subsidiaridad para México, Otra maniobra para centralizar el poder?* In ASTUDILLO Cesar y CASARIN LEON Manlio Fabio, *Derecho Constitucional Estatal*, Memoria del VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados, Edit., UNAM, 2010, pp. 615-640.

⁴²⁹ Cette guerre fiscale entre les États fédérés dans la fédération Brésilienne a été évoquée par CABALLERO Norma, (Communication, Colloque sur *la Concurrence fiscale*, Université d'Oujda, 14-15 décembre 2011), où le manque d'harmonisation ou de coordination fiscale de toutes les principales recettes, provoque que la recherche d'une attractivité territoriale par les régions, par le biais des régimes fiscaux avantageux.

⁴³⁰ Le système brésilien a connu des périodes de centralisation et de décentralisation bien délimitées. A partir de 1987 il existe une vague de décentralisation fiscale. Les États et les municipalités vont recouvrer directement 32% de la totalité des impôts du pays, ce qui d'après le partage avec les autres niveaux gouvernementaux, va leur laisser 43% du total du recouvrement national.

d'instabilité organisationnelle et de confirmation de l'identité des mécanismes juridiques et économiques.

« *Il existe un agenda de défis auquel devra se confronter la fédération brésilienne au cours des prochaines années, parmi lesquels on trouve des problèmes structurels liés à une recentralisation graduelle dans le cas de l'exercice des compétences fiscales. Ceci a affecté le système des transferts et l'exécution des dépenses... les distorsions structurelles et les problèmes fiscaux ont également augmenté les conflits à l'intérieur de la fédération* »⁴³¹

Comme nous pouvons le voir, le processus cyclique (centralisation-décentralisation-recentralisation) qui apparaît comme une règle incontournable dans la recomposition de l'état fédéral moderne, est transposable aux organisations politiques et financières de la région Latino-Américaine, du moins en ce qui concerne les trois modèles fédéraux que nous sommes en train de présenter dans cette partie de notre recherche.

B- Le Mexique

L'utilisation des fonds de transfert ainsi que la diversité des domaines qu'ils recouvrent, illustrent deux aspects du système mexicain. D'une part, son utilisation révèle l'insuffisance des recettes propres des gouvernements locaux⁴³². D'autre part, il s'agit d'un instrument qui renforce la présence fédérale par une utilisation conditionnelle ou non-conditionnelle mais soumise à des règles de partage imposées par la fédération⁴³³.

Dans l'hypothèse centrale de cette première partie de notre recherche, l'instabilité évolutive du fédéralisme mexicain (instabilité politique et économique) liée à une agglomération des compétences fédérales, mettra en évidence la subordination du niveau local à travers l'inévitable dépendance vis-à-vis des transferts fédéraux. Ceci nous amène

⁴³¹ SERRA José y R. AFONSO José Roberto, *El federalismo fiscal en Brasil : una visión panorámica*, Op.cit. p. 50.

⁴³² On observe une utilisation plus importante des transferts conditionnés, particulièrement par des programmes qui cherchent à réduire de la pauvreté, en évitant un approfondissement du déséquilibre régional en termes de développement. Plusieurs pays, parmi lesquels la Colombie, le Brésil, le Mexique ou le Chili, ont mis en place des transferts. Voir, FISBEIN Ariel et SHCADY Norbert, *Vue d'ensemble. Transferts monétaires conditionnels*, Banque Mondiale, Washington, 2009.

⁴³³ GOMEZ GORDILLO Ismael, *Decentralización del Gasto Federal mediante la Ley de Coordinación Fiscal*, in Memoria del IV Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad, *Federalismo y Reforma Administrativa Municipal*, Edit. Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno del Estado de Tabasco, 1998, pp. 311-318. Pour cet auteur, le système de transferts au Mexique a été développé à partir de la coordination fiscale, dans ce cas, les gouvernements locaux doivent adapter toute la normativité locale afin de pouvoir utiliser les ressources financières lors de la programmation budgétaire locale. Ces ressources transférées se soumettent à des règles de partage, qui obéissent aux finalités prévues par la loi fédérale (Loi de Coordination fiscale).

à un terrain de conflits qui sera complété par le sujet des compétences en matière fiscale que nous aborderons dans une perspective juridique dans la deuxième partie de notre thèse, pour savoir quelles sont les contraintes fiscales au niveau local face au pouvoir de la fédération.

Pour comprendre comment les gouvernements sous-nationaux sont devenus financièrement dépendants de la fédération, il convient de considérer la décentralisation financière comme la simple attribution de ressources financières par les fonds de transferts et non du pouvoir fiscal (fédéralisme fiscal)⁴³⁴. Il s'agit d'une conception qui restera imprécise et instrumentalisée dans le discours, puisqu'il n'y a pas eu d'augmentation du pouvoir fiscal local, mais une attribution plus importante de ressources. On ne transfère pas des compétences juridiques constitutionnelles qui étaient à l'origine un moyen de conserver l'esprit du pacte fédéral, mais on y voit un aménagement budgétaire par un découpage des dépenses. On y trouve que l'emploi de la notion de *décentralisation des ressources* remplacera le mécanisme de pouvoir fiscal.

L'observation de l'instabilité provoquée par une évolution politique et économique des institutions fédérales que nous cherchons à démontrer dans le cas du Mexique, a conduit à l'adoption de mesures relatives à la décentralisation des ressources financières, ou de ce que les législateurs et politiciens mexicains nomment la *fédéralisation des ressources publiques*.

Par ailleurs, on peut constater que, bien que le niveau de la centralisation des compétences financières soit plus important au Mexique que dans d'autres pays sud-américains, il existe dans l'esprit des législateurs mexicains une revalorisation des aspects culturels et politiques des gouvernements sous-nationaux, particulièrement après l'alternance politique de 2000. Nous devons souligner qu'il s'agit d'une variable qui n'est pas absolument révélatrice de l'évolution de la décentralisation du pouvoir local, mais d'une augmentation et d'une réorientation des dépenses et des responsabilités fédérales vers la sphère locale. La décentralisation administrative n'est pas forcément un domaine

⁴³⁴ L'utilisation de fonds de transferts conditionnés est devenue une pratique très répandue dans les pays d'Amérique Latine. Ils ont augmenté en fonction des besoins sociaux, et prétendent éviter l'augmentation de la pauvreté. Cependant il ne s'agit pas d'une attribution de pouvoir fiscal sinon d'un mécanisme de solidarité et de compensation. Cf., VILLORTO Pablo, *Proramas de transferencias condicionadas : experiencia en América Latina*, Revista de la CEPAL, no 86, agosto, 2005. Disponible en ligne : <http://www.eclac.cl/publicaciones/xm>

qui permettrait de l'interpréter comme un facteur d'augmentation d'autonomie régionale⁴³⁵.

Le processus de fédéralisation des ressources financières est visible à travers une évolution constante ; les pouvoirs de dépense du gouvernement fédéral passèrent de 84% de la totalité des recettes nationales en 1983 à 64.5% en 1993, époque de décentralisation de fonctions. Au niveau régional ce changement s'est également ressenti, passant de 14.2% en 1983 à 30% en 1993. Les municipalités quant à elles passèrent, au cours de la même période, de 1% à 5%⁴³⁶. A travers ce panorama, nous constatons une modification dans l'exercice du budget, mais parallèlement on observe une forte dépendance locale du niveau fédéral. En 2001, 89.4% des ressources des États Fédérés découlaient des transferts fédéraux contre 68.7% destinés aux gouvernements municipaux la même année⁴³⁷. Actuellement (2012) le pouvoir de dépense fédérale est de 75% pour 25% des gouvernements locaux d'après l'analyse de la progression de fonds de transferts.

Pour voir l'augmentation progressive de ressources transférés aux gouvernements locaux nous présentons un tableau avec les montants attribués selon les Budgets fédéraux à partir de 2004 jusque 2012.

L'augmentation progressive de transferts conditionnels et non conditionnels

Année	Fond 28 (non conditionnel) Coparticipation d'impôts fédéraux.	Fond 33 des compensations pour les Etats et les Municipalités (Conditionnel)	Fond 20 (Conditionnel, relatif aux programmes fédéraux)
2004	14 milliards	14,6 milliards	1,2 milliards
2005	15,8 milliards	15,7 milliards	1,3 milliards
2006	16,9 milliards	16,9 milliards	1,5 milliards
2007	18,8 milliards	19,3 milliards	2 milliards
2008	23,2 milliards	21,5 milliards	2,9 milliards
2009	25 milliards	23 milliards	3,9 milliards
2010	25,6 milliards	24,3 milliards	4,6 milliards
2011	28,7 milliards	26,2 milliards	4,6 milliards
2012	29,1 milliards	27,8 milliards	4,9 milliards

Source : Elaboration personnelle avec les données des budgets fédéraux 2004-2012. Les montants sont présentés en milliards d'euros.

⁴³⁵ UVALLE BERRONES Ricardo, *Decentralizacion Politica y Federalismo : Consideraciones sobre el caso de Mexico*, Gestion y Estrategia, *La nueva administracion publica y aspectos problematicos de lamicrogestoin*, Ediciones Internet, Departamento de Administracion, no 7, enero-junio, Universidad Autonoma Metropolitana, 1995. Disponible sur Internet : <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion> La distribution du pouvoir implique la reconnaissance de forces actives pour mieux gouverner. Traduction : « L'exclusion de facteurs réels du pouvoir annulerait la décentralisation en empêchant l'unité de l'État. La décentralisation entraîne les forces qui aspirent au changement positif désiré par la société, mais il existe des forces qui s'y opposent et paralysent son développement pour que la distribution du pouvoir ne soit pas possible ».

⁴³⁶ CABRERO MENDOZA Enrique, *Las Políticas Decentralizadoras en México (1983-1993)*. Análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales. Edit. CIDE y Porrúa, México, 2007, p. 125

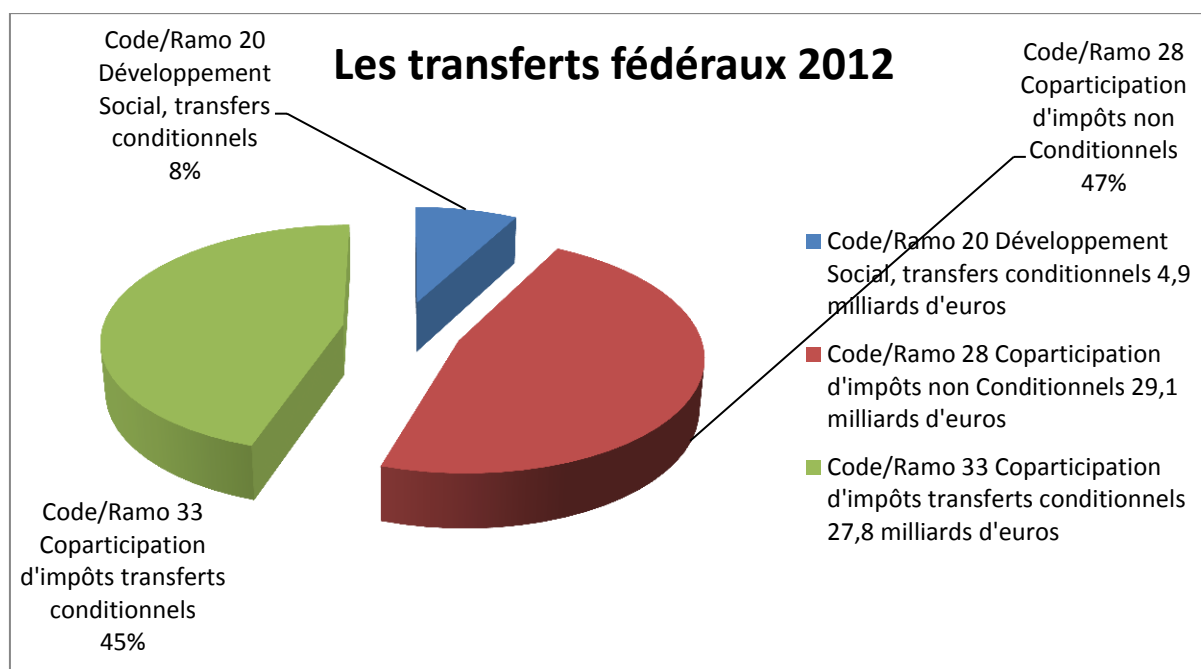
⁴³⁷ AMIEVA HUERTA Juan, *Finanzas Publicas en Mexico*, Op.cit, p.309

Le constat que nous pouvons faire de ces chiffres est que l'utilisation de plus de transferts dans le processus de décentralisation financière tend à augmenter. Dans une période de moins de dix ans les montants ont doublé. Plus on utilise ce moyen pour équilibrer le développement régional, plus les autorités locales en sont dépendantes. Là, au phénomène de la recomposition structurelle du fédéralisme se substitue un mécanisme de décentralisation de ressources. En réalité le fédéralisme ne se décompose pas pour se reconfigurer, mais on ajoute des outils pour que les institutions telles qu'elles existent soient pérennes. Pour voir de quelle manière le niveau de centralisation du modèle fédéral mexicain se trouve lié au processus de transferts, il suffit de considérer la composition des recettes propres appartenant aux différents échelons gouvernementaux. C'est-à-dire que l'autonomie locale ne dépend pas forcément des dépenses, car le gouvernement fédéral transfère pour cela des ressources et des responsabilités. Autrement dit les compétences fiscales, à travers le pouvoir fiscal, demeurent les seuls indicateurs de l'existence d'un véritable fédéralisme financier, car celui-ci est compris dans une double dimension (dépenses et ressources propres) dont ne dépend seulement l'action de dépenser mais également la conception de ces dépenses locales.

Il existe certainement une évolution dans la façon de configurer actuellement les nouvelles relations budgétaires, mais le système mexicain reste un modèle atypique « *au niveau international le cas du Mexique est atypique par son niveau élevé de centralisation. L'assignation des transferts fédéraux et d'investissement public sont des éléments centralisateurs et qui renforcent les déséquilibres régionaux* »⁴³⁸.

Les transferts de ressources du gouvernement fédéral vers le niveau local, d'après les données contenues dans le Budget 2012 « Presupuesto de Egresos de la Federación » s'élèvent à 61,8 milliards d'euros, soit 28.67% des dépenses totales fédérales. Ces ressources sont réparties en trois fonds, le fond (ramo) 20 du développement social, conditionnel ; le fond (ramo) 28 de coparticipation d'impôts fédéraux, non conditionnel et le fond (ramo) 33 de transferts conditionnels.

⁴³⁸ *Ibid.*, p. 129. Citation en Langue d'origine "... en la esfera internacional el caso mexicano sigue siendo atípico por su alto nivel de centralismo. La asignación de las participaciones federales y de la inversión pública como elementos centralizadores y a la vez reforzadores de los desequilibrios regionales".



Source : Elaboration personnelle, avec les données du Budget section dépenses 2012 « Presupuesto de Egresos de la federación 2012. Les pourcentages sont en relation au 61,8 milliards d'euros qui représente la totalité de ressources transférées au niveau local par les divers fonds. La masse totale du budget fédéral pour 2012 est de 212,5 milliards d'euros.

L'analyse de notre graphique nous permet de voir que parmi les ressources mis à disposition des gouvernements locaux, le fond 20 et 33 ensemble sont équivalents à 53% de ressources conditionnels. Il faut savoir que le Fond 28 de coparticipation des impôts non conditionnels n'est pas garanti à ce montant car au cours de l'année fiscale il est possible que les conditions économiques du pays empêchent de financer les 29,1 milliards d'euros supposés transférer vers le niveau local.

§2- Les types de transferts au Mexique

Les fonds des transferts des systèmes fédéraux ainsi que dans d'autres systèmes juridiques, à l'instar du modèle unitaire, seront utilisés pour compléter les budgets locaux qui sont rarement autosuffisants⁴³⁹.

⁴³⁹ Malgré les crises économiques qui ont frappé le Mexique depuis le XX siècle, le gouvernement a mis à disposition des gouvernements locaux des ressources pour financer les responsabilités transférés lors de la décentralisation administrative, notamment dans le secteur de l'éducatif, de la santé et le renforcement en infrastructure municipale. Cf. LEVY ALGAZY Santiago, *Decentralización del Gasto mediante la Ley de Coordinación Fiscal*, Presidente de la Comisión de Hacienda del Congreso del Estado de Nuevo Leon, in Memoria del IV Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad, *Federalismo y Reforma Administrativa Municipal*, Op.cit., pp. 323-329.

Les fonds de transferts sont importants car comme nous l'avons mentionné dans notre titre introductif, des mécanismes de péréquation sont prévus face à des changements de la composition sociale et territoriale, qui s'accompagnera d'une récurrence dans la demande de services publics et d'une insuffisance des autorités locales pour couvrir le débordement budgétaire qu'implique ce phénomène⁴⁴⁰.

Pour donner un exemple de l'importance des transferts, selon les données présentées par la *Secretaria de Hacienda* mexicaine, 80% des ressources municipales en 2000 provenaient de transferts intergouvernementaux d'origine fédérale⁴⁴¹. Face au problème de la centralisation financière fédérale, le gouvernement a utilisé la décentralisation des ressources vers les États et les municipalités. Cette décentralisation, qui ne peut pas être interprétée comme une évolution institutionnelle du système fédéral, est une réorganisation par les dépenses contenues dans le budget fédéral. On y voit un refus d'un autre type de décentralisation, celle des compétences, qui viendrait renforcer l'autonomie et une autre façon de procéder, afin de placer le rôle des autorités locales au centre de la prise de décisions.

L'accomplissement des politiques publiques ou des programmes qui vont engager les autorités locales dans des démarches administratives et par conséquent des résultats plus significatifs envers les citoyens, dépendent également de l'improvisation et des demandes qui sont requises par une administration de proximité ; dans le cas des grandes réformes administratives, à l'instar de la France, ceci a été mis en valeur pour renforcer l'attribution de nouvelles compétences administratives (acte I et II de la décentralisation administrative), mais dans notre cas (fédéral), on se demande si cela est décidé par l'autorité fédérale, et dans ce cas, quel type d'engagements et de compétences pourra-t-on attendre au niveau local?

Pour trouver des réponses à ces questions, nous nous intéressons au contenu des réformes et des actions gouvernementales, afin de déterminer ce que les autorités cherchent ou pourraient cacher lors de la création et la mise en place de lois dans

⁴⁴⁰ Nous pouvons donner les exemples de la commune de Chimalhuacan, dans l'Etat de Mexico (Etat voisin de la Ville de Mexico) ou Iztapalapa dans la Ville de Mexico. Dans ces deux cas la population a commencé à augmenter depuis les années 90. En effet, le déséquilibre régional et le chômage a conduit à un exode des citoyens vers la zone métropolitaine. Ce déplacement a induit la naissance de quartiers pour la plupart défavorisés, les populations s'installant sur des terrains dépourvus des services publics, a obligé le gouvernement à mettre en œuvre des actions qui dépendent en grande partie de la mise en application des programmes fédéraux.

⁴⁴¹ RAICH PORTMAN Uri, *Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos*, in GUERRERO Juan Pablo, *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, Op.cit., p. 409

l'organisation du système fédéral. C'est là que nous pouvons découvrir si le fédéralisme financier est un système fonctionnel et si des actions ont été menées pour moderniser les mécanismes d'équilibre du pouvoir intergouvernemental, dans le contexte mexicain.

Les transferts se divisent essentiellement en deux types, conditionnels (A) et non conditionnels (B), et ont un rôle fondamental dans la poursuite du développement national des pays⁴⁴². Par ce mécanisme, une série de facteurs vont influencer la prise de décisions sur son utilisation et les montants, même si parfois, ni les résultats ni les montants ne sont vraiment cohérents ou suffisants.

A- Les fonds conditionnels

Les ressources transférées par ce moyen sont comprises dans des programmes spécifiques. Pour la mise en place de tels programmes, le gouvernement mexicain a élaboré des fonds financiers connus comme « *Ramos* » qui visent les secteurs auxquels le gouvernement a attribué des ressources. En effet, les ressources auxquelles nous allons faire référence ici, sont également relatives aux domaines de transfert. Nous les avons séparés afin de les exposer en deux temps. Premièrement pour pouvoir expliquer que par la finalité de fonds il s'agit des transferts à caractère conditionnel par des programmes fédéraux et deuxièmement, dans le sujet de domaines de transferts nous allons voir à quoi ces fonds sont destinés.

Le *Ramo 20* (a) et le *Ramo 33* (b) ainsi nommés, sont deux mécanismes importants par lesquels le gouvernement fédéral va mettre en place des programmes et des transferts vers les États et les municipalités contenus dans le Budget fédéral⁴⁴³. Ils reçoivent un numéro (20 et 33) correspondant au type d'activité selon la structure des dépenses contenues dans le Budget fédéral.

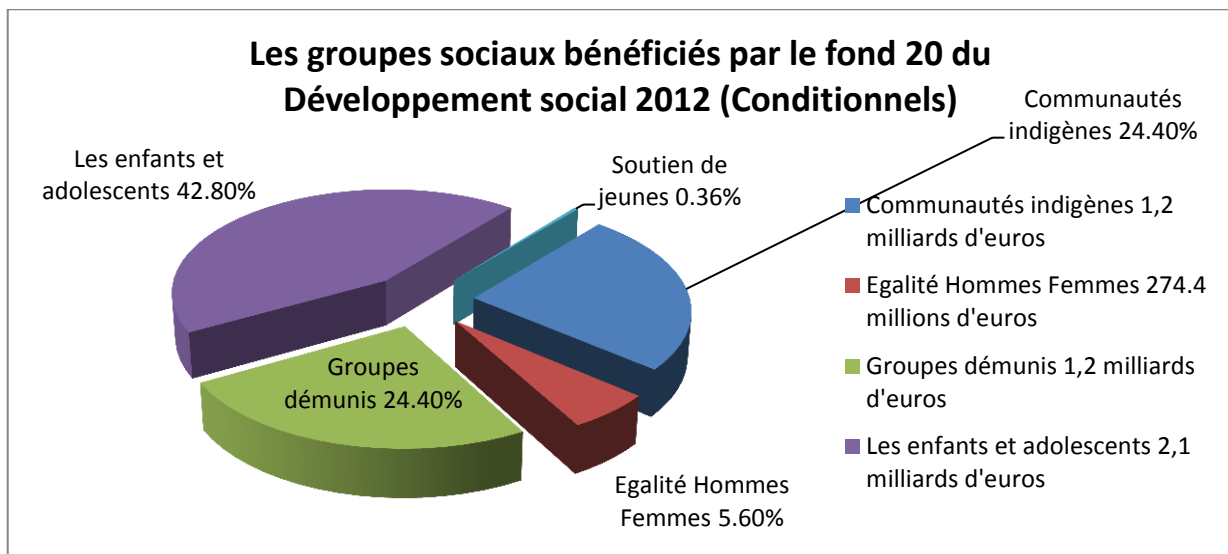
⁴⁴² BOADWAY Robinet SHAH Anwar, *Principles and Practice of Multiorder Governance*, Op. cit., p. 333. La création et l'utilisation de fonds de transferts est une pratique employée par tous les États fédéraux et unitaires du monde. Cette pratique est bien plus évidente dans les pays ayant une forte tradition d'offre de services publics, particulièrement en matière d'éducation ou de santé.

⁴⁴³ Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011*. Publié dans le Journal Officiel de la Fédération le 7 décembre 2010.

1°) Le fond 20 : le fond pour le développement social

Les transferts compris dans le fond 20 (Budget fédéral) sont destinés à des programmes contre la pauvreté notamment dans les régions les moins favorisées pour une totalité de 4,9 milliards d'euros en 2012⁴⁴⁴.

Le fond 20 du Développement Social (conditionnel) est composé par plusieurs programmes fédéraux qui peuvent bénéficier les groupes que nous avons identifié selon le Budget 2012, répartis de la façon suivante :



Source : Elaboration personnelle, budget 2012. Les pourcentages sont en relation au montant de 4,9 milliards d'euros qui corresponde à la totalité de ressources destinées à ce fond.

On a incorporé le fond 20 dans notre travail de recherche car les politiques publiques qui ressortent lors de l'exécution du budget renforcent le compromis de l'administration fédérale consistant à rééquilibrer les conditions des régions. Bien que son exécution soit contrôlée par les instances fédérales, les programmes sont exécutés au niveau local⁴⁴⁵. Ceci est un aspect à ne pas négliger dans notre confirmation du fédéralisme instable, car

⁴⁴⁴ FRANCO Rolando y COHEN Ernesto, *Transferencias con responsabilidad, Una mirada Latinoamericana*, Op.cit., pp. 133 et suivantes. En Amérique Latine aussi on trouve des programmes sectoriels avec cette même orientation. En Colombie le programme familles en action, au Chili le programme de solidarité, ou au Brésil programmes scolaires et familiaux.

⁴⁴⁵ Les opinions au sujet des effets des programmes gouvernementaux sont partagées. Lorsque des programmes comme Progresa ont été introduits, pour la plupart au cours des années 90, ils ont eu des effets très positifs. Ainsi le gouvernement actuel continue d'évoquer son énorme impact sur la réduction de la pauvreté. D'autre part, les gouvernements locaux qui n'ont pas bénéficié de montants assez importants par rapport à leur population –par un tel programme ou d'autres– dénoncent la mauvaise gestion de la politique sociale au niveau national. Cf., SCOTT John, *Eficiencia Redistributiva de los Programmas contra la Pobreza en México*. Division de Economía, Noviembre, no. 307, Edit. CIDE, 2004, pp. 1-19.

les autorités locales, sachant que le gouvernement fédéral prévoit des ressources, ne sont pas responsables de la vérification de son évolution et des résultats.

L'autre aspect témoignant de l'inefficacité des programmes est lié aux critères de distribution. La concentration de la population dans certaines régions, particulièrement urbaines, est l'une des conditions de son attribution, mais ne prend pas en compte la dispersion des communautés (zones rurales) qui, de par leur nombre d'habitants, ne bénéficieront pas de manière égale des conditions d'investissement de ressources publiques⁴⁴⁶.

Le tableau ci-dessous reprend les montants correspondants aux programmes sociaux. (Les chiffres sont en pesos et en euros)

Tableau 2 : Programmes sociaux

PROGRAMME /Groupe Communautés indigènes	Montant en pesos 2011	2011 Montant en euros	Montant en pesos 2012	2012 Montant en euros
Approvisionnement du lait (géré par Liconsa, S.A)	18,500,000	1 million	13,797,000	796 mille
Renforcement rurale (géré par Diconsa, S.A)	874,250,000	5 millions	790,240,000	45.6 millions
Programme d'options productives	98,121,000	5.7 millions	144,000,000	8 millions
Soutien artisanale (FONART)	87,922,000	5 millions	168,159,186	9 millions
Subside pour l'habitation (Tu casa)	480,772,000	27.7 millions	432,615,789	25 millions
Programme 3x1 pour des immigrants	7,735,000	449 mille	23,981,557	1.3 millions
Programme de renforcement social	16,400,000	947 mille	13,866,938	805 mille
Emploi Temporaire	126,521,000	7 millions	187,298,317	10.8 millions
De développement humain (Oportunidades)	7,890,000,000	458 millions	9,046,328,460	525.5 millions
D'habitation rurale	44,714,000	2.5 millions	45,049,410	2.6 millions
De soutien alimentaire	490,980,000	28.5 millions	517,417,460	29.8 millions
Soutien de garderie pour des femmes employées	109,442,000	6.3 millions	24,411,167	1.4 millions
Programme 70 ans et plus	4,855,000	282 mille	8,688,267,311	501.7 millions
Développement des zones prioritaires	669,482,000	38.6 millions	833,317,686	48 millions
PROGRAMME/ Groupe Soutien de Jeunes				
Programme d'épargne et subside d'habitation			279,106,961	16 millions
Programme d'habitation rurale			32,644,500	1.8 millions
PROGRAMME/Groupes démunis				
Services de personnes avec de nécessités spéciales			223,367,138	12.8 millions

⁴⁴⁶ LEVY Santiago, *Pobreza y Transición Democrática en México*. Edit. Fondo de Cultura Económica, 2009, pp. 22-23. L'examen des institutions de contrôle, ont essentiellement permis de constater que l'utilisation des fonds en matière de développement humain se concentre sur des programmes alimentaires. L'auteur nous donne des statistiques importantes par rapport au déséquilibre dans l'attribution de ressources. Ainsi, « 75% du budget est transféré aux zones urbaines où il y avait moins de 40% des personnes considérées comme pauvres ».

Suite de tableau			Montant pesos 2012	Montant euros 2012
Programme 70 ans et plus			17,208,380,313	993 millions
Programme d'épargne et subsides d'habitation			37,679,440	2.1 millions
Programme de travailleurs agricoles			224,901,484	12.9 millions
Programme de renforcement sociale			315,157,684	18 millions
Soutien de garderie pour des femmes salariées			2,891,057,600	167 millions
PROGRAMME/Groupe Les enfants et les adolescents				
Approvisionnement du lait			682,500,000	39.4 millions
Achat du lait au niveau national			871,650,000	50 millions
Soutien alimentaire			3,580,571,589	206.7 millions
Programme de développement Opportunités			32,087,199,276	1,8 milliards
Assistance de garderie			414,989,831	24 millions
PROGRAMME/Groupe Egalité Hommes-Femmes				
Activités de contrôle de programmes sociales			7,000,000	404 mille
Programme habitat			528,671,598	30 millions
Programme d'épargne et subside d'habitation			674,043,310	39 millions
Programme de renforcement social			62,179,150	3.5 millions
Programme logement rural			200,371,350	11 millions
Programme pour éviter la violence contre les femmes dans les Etats fédérés			250,000,000	14 millions
Programme de garderie d'enfants			2,891,057,600	167 millions
Récupération d'espaces publics			138,345,237	8 millions

Source : Elaboration personnelle avec le contenu du budget 2012 « Presupuesto de egresos de la federación 2012 »

2°) Le fond 33 : les transferts fédéraux pour les États fédérés et les municipalités

Cette rubrique de dépenses assignées aux gouvernements locaux est le point culminant d'un long processus par lequel va transiter l'organisation du système fiscal mexicain. Le fond (Ramo) 26 de Solidarité et de Développement Régional, était son prédécesseur, par lequel passait la gestion de 23% de la totalité de ressources de la fédération, vers le niveau local, ce pourcentage est passé à 50% en 1994 et à 65% entre 1996 et 1997⁴⁴⁷. A partir de 1998, le fond ou Ramo 33 a été incorporé au budget fédéral⁴⁴⁸.

⁴⁴⁷ LEVY ALGAZY Santiago, *Decentralización del Gasto federal mediante la Ley de Coordinación Fiscal*, in Memoria del IV Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad, *Federalismo y Reforma Administrativa Municipal*, Op.cit., p. 324. Le fond 26 était dirigé essentiellement au renforcement de l'infrastructure municipale. Il s'agissait d'un fond transféré aux gouvernements locaux et ceux-ci le versaient aux municipalités en fonction des critères de pauvreté.

Ce fond, nommé *Compensations Fédérales pour les Etats Fédérés et les Municipalités*, constitue par son montant l'un des apports financiers le plus important ; il renforce ainsi le trésor local (*haciendas*). Le contrôle de son exécution sera supervisé par l'*Auditoria Superior de la Federación*, un organisme chargé de veiller à la bonne utilisation des ressources publiques⁴⁴⁹. D'après le Rapport du Centre de Finances de la Chambre des Députés relatif au Ramo 33⁴⁵⁰, avec les réformes engagées, dans la recherche d'une meilleure utilisation des fonds publics, ce fond a été intégré au budget fédéral. Il paraît alors plus simple de contrôler les dépenses, puisqu'elles étaient dispersées avant 1998. Ceci est confirmé par l'intégration des programmes gouvernementaux dans un seul fond ; ce qui confère plus de cohérence aux responsabilités transférées aux autorités locales et les ressources financières mises à disposition.

Le fond (ramo) 33 est un fond de transferts conditionnels mis à disposition des gouvernements locaux et sous-divisé en 8 fonds de compensation d'après le Budget fédéral 2012. La masse totale du fond 33 s'élève à 27,8 milliards d'euros, soit 45% de ressources transférées au niveau local dont le montant total est de 61,8 milliards d'euros. Les 8 fonds de compensation appartenant au Fond général 33 sont répartis de la façon suivante :

Les 8 fonds de compensation du fond général 33 « Transferts fédéraux pour les Entités fédératives et les municipalités »

Fond	Abréviation en espagnol	Montant en Euros
Fond de compensation dans l'Education Élémentaire	FAEB	15,2 milliards
Fond de compensation de services de santé	FASSA	3,5 milliards
Fond de compensation d'infrastructure sociale	FAIS	2,8 milliards
Fond de compensation et renforcement des municipalités, démarcations territoriales et le District Fédéral	FORTAMUNDF	2,9 milliards

⁴⁴⁸ COLMENARES PARAMO David, *El federalismo y las transferencias condicionadas (Ramo 33)*, in El Economista Mexicano. *Federalismo Fiscal desde estados y municipios*, Edit. El Colegio Nacional de Economistas, 1999, pp. 180-190. Les pourcentages correspondent à la totalité des ressources contenues dans le budget fédéral.

⁴⁴⁹ Ce contrôle est effectué selon l'article 134 de la Constitution Politique, les dispositions de la Loi de Coordination Fiscale, articles 48 et 49, et la Loi de Finances et Responsabilité financière, articles 85 et 110.

⁴⁵⁰ Rapport, Ramo 33, *Aportaciones federales para Entidades Federativas y Municipios*, Centro de Estudios de las Finanzas Publicas de la Camara de Diputados del H. Congreso de la Union, CEPF/036, 2006.

Suite de tableau		
Fond	Abréviation en espagnol	Montant en Euros
Fond de compensations multiples : assistance sociale et infrastructure éducative	FAM	930 millions
Fond de compensation de l'Education Technologique et des adultes	FAETA	296 millions
Fond de compensation de Sécurité Publique des Etats et du District Fédéral	FASP	426 millions
Fond de compensation et de renforcement des Entités fédératives	FAFEF	1,6 milliards

Source : Elaboration Personnelle, avec les données du Presupuesto de Egresos de la federacion 2012 et la Loi de Coordination fiscale⁴⁵¹.

Les règles d'opération sont imposées par la législation fédérale afin de coordonner sa distribution par le biais de contrats de collaboration signés entre le gouvernement fédéral et les bureaux de finances des gouvernements locaux⁴⁵². Ceci nous permet de constater que la gestion est clairement décidée par des autorités fédérales. On pourrait croire que les autorités locales n'interviennent pas dans la prise de décisions sur la forme de partage de telles ressources, mais les gouvernements participent à l'élaboration des accords par le biais de réunions de fonctionnaires des administrations locales. Tout cela est complexe à notre sens car il s'agit de fonds conditionnels, qui ne sont qu'un complément dans l'exécution des programmes fédéraux. Il convient de considérer une autre situation : dans cette décentralisation de ressources à travers les fonds, il n'y a pas de véritable changement du rôle des gouvernements locaux⁴⁵³, ce qui reste perçu par

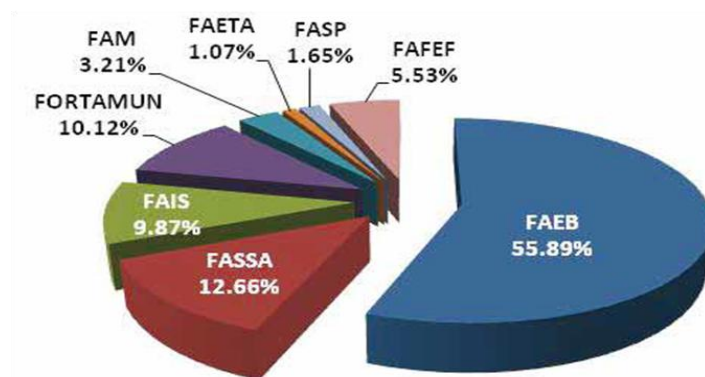
⁴⁵¹ Loi de Coordination Fiscale, Chapitre V, De los fondos de Aportaciones federales, Art. 25. Les Fonds en Langue d'Origine : « Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEB)» Nous rappelons que les fonds auxquels nous faisons référence sont ceux qui sont en vigueur en 2012. Il est possible de trouver des références qui évoquent d'autres fonds, qui existaient avant 2000. Cf. GUERRERO AMPARAN Juan Pablo et PATRON SANCHEZ Fernando, *Manual Sobre la Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México. Programa de Presupuesto y Gasto Público*. Edit. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, 2004.

⁴⁵² Loi de Coordination Fiscale, en vigueur, publiée le 27 décembre 1978. Article 1. L'objet de la Loi est de coordonner le système fiscal de la fédération... de distribuer les ressources et de fixer les règles de collaboration administrative entre les autorités fiscales.

⁴⁵³ GUIZAR JIMENEZ Jose de Jesus, *Analisis del Presupuesto de Egresos de la Federacion 2010*, in Revista Hacienda Municipal, No. 108, Edit. Indetec, 2010, p. 16. Les pourcentages attribués par fond, correspondent au partage de la totalité des ressources mises à disposition par la fédération dans le fond général 33.

certains gouverneurs comme un problème de fonctionnement du fédéralisme et d'injustice fiscale, dans la mesure où ils sont contraints d'utiliser les transferts⁴⁵⁴.

Figure 3: Pourcentage de distribution de ressources du fond (Ramo) 33 en 2010

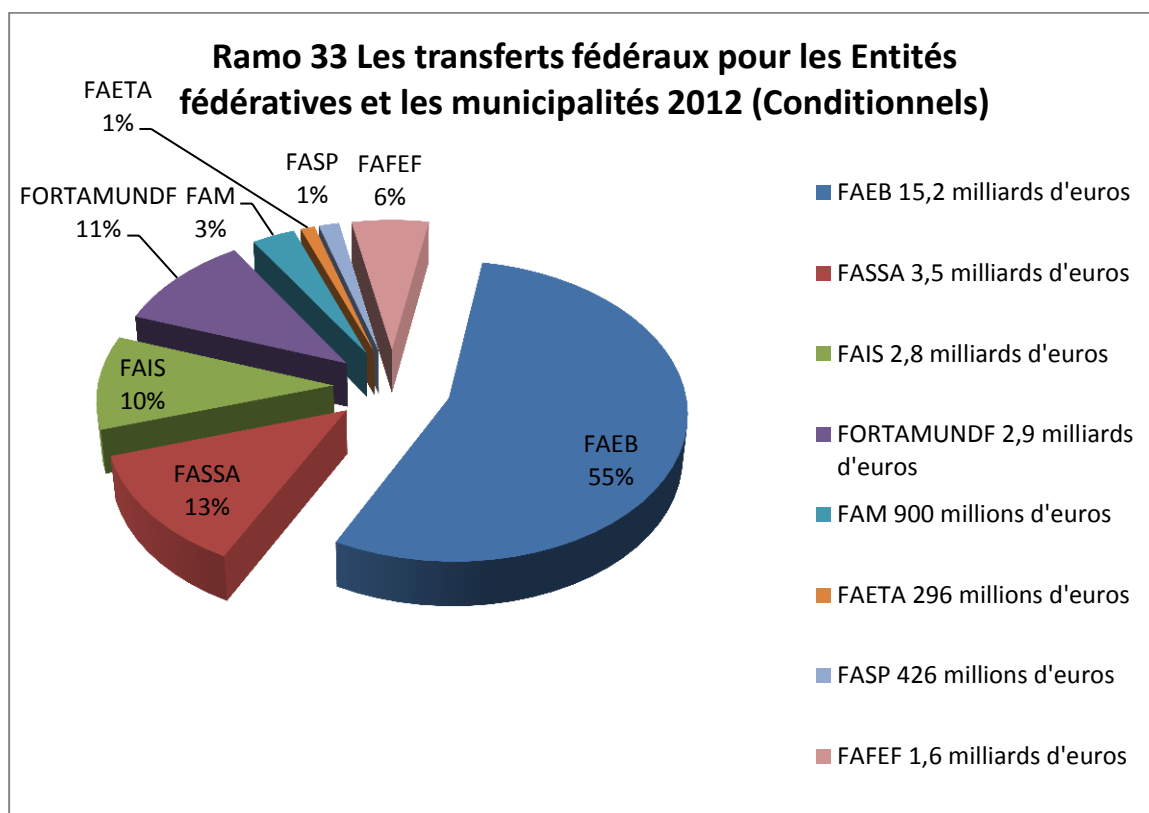


D'après le graphique, les secteurs les plus importants pour le gouvernement fédéral sont celui l'éducation, qui va concentrer plus de 50% des ressources transférées (FAEB), et celui de la santé avec plus de 12% (FASSA). Dans la période 1998-2000 qui correspond au moment où la décentralisation de l'éducation et de la santé est mise en place, le montant était plus important encore : pour l'éducation, il était de 68% en 1998 et est tombé à 61% vers 2002. Le secteur de la santé est resté dans les mêmes conditions avec des pourcentages entre 10% en 1998 et 12% en 2002⁴⁵⁵. Nous apportons ces données pour démontrer que, même s'il existe des variations, les transferts constituent le principal instrument stratégique employé dans la décentralisation des ressources, ou plutôt de ce qui a été nommé la *fédéralisation des ressources*.

⁴⁵⁴ CHIM Lorenzo, *Ante la pobreza, es urgente revisar el federalismo : gobernador de Campeche*. La Jornada en línea, Sección Estados, 8/08/2011. www.jornada.unam.mx Langue d'origine : « *Ante el aumento de la pobreza en el país, es necesario encontrar el federalismo para redefinir potestades federales y locales, porque los problemas se resuelven mejor donde directamente se sufren* ». Traduction : « à cause de l'augmentation de la pauvreté dans le pays, il est nécessaire de rencontrer le sens du fédéralisme pour redéfinir les compétences fédérales et locales, car les problèmes sont mieux résolus là où ils se trouvent ». Le gouverneur de cette région s'est prononcé en faveur d'un nouveau partage des compétences fiscales, car la dépendance des transferts réduit ses capacités institutionnelles à se confronter à des problèmes qui sont en train de s'aggraver face à une instabilité économique nationale. L'État de Campeche a vu diminuer les ressources provenant du Fonds Général de Co-participation (Ramo 33) pour l'année 2011, pour un montant de 226 millions de pesos mexicains, équivalents à 13 millions d'euros. L'un des arguments du Gouverneur (Ortega Bernés) est que son État occupe la 5ème place en termes de développement national et il est aussi celui qui bénéficie le moins des transferts. Pour ce gouvernant, le problème renvoie à une révision du fédéralisme pour rééquilibrer les compétences fiscales.

⁴⁵⁵ Données statistiques apportées par GUIZAR JIMENEZ Jose de Jesus, *Evolucion de los fondos de aportaciones federales a entidades federativas y municipios*. Disponible sur internet : www.indetec.gob.mx

Actuellement en 2012, les pourcentages des fonds qui font partie du fond 33 sont distribués de la façon suivante, tous ont observé une légère augmentation par rapport à 2010.



Source : Elaboration personnelle. Budget 2012. Les pourcentages des différents fonds de compensation sont en relation au total du Fond 33 de 27,8 milliards.

B- Les transferts non conditionnels

L'utilisation discrétionnaire de ce type de ressources par les autorités locales est une condition nécessaire dans sa conception car il s'agit de fonds qui permettront aux autorités locales d'investir dans des domaines estimés d'utilité publique, sans qu'ils ne relèvent pour autant d'un service public.

L'un des principaux objectifs du gouvernement fédéral est de renforcer les capacités financières des États et des municipalités par voie de transferts. Le problème qui se pose au cours de l'utilisation de ressources non conditionnées est que, à travers ce mécanisme, il existe une substitution du recouvrement local. Cette activité qui, à l'origine, ne devait concerner que la sphère locale dans le cadre de la collecte des impôts locaux, devrait manifester l'autonomie locale par rapport au gouvernement fédéral. C'est-à-dire que, même face au manque de

ressources financières propres du fait de leur inactivité dans la collecte des impôts locaux, le gouvernement fédéral va leur attribuer des ressources fédérales.

Malgré l'intention d'une libre utilisation des transferts non-conditionnels, ils sont contraints de suivre et de renforcer les programmes mis en place par le gouvernement fédéral⁴⁵⁶. Alors, nous trouvons que cela fixe des limites à l'utilisation non conditionnelle supposée les caractériser.

L'impossibilité de collecter des recettes et l'insuffisance financière locale qui en résulte, ont motivé la création du fond 28 (contributions aux États Fédérés et aux Municipalités). D'après le budget de 2011, le montant assigné était de 28,7 milliards d'euros⁴⁵⁷ pour passer en 2012 à 29,1 milliards d'euros. Le montant est constitué de recettes que l'on appelle « *Recaudacion Federal Participable* »⁴⁵⁸ (recouvrement fédéral partagé ou coparticipation aux recettes fédérales), qui est l'aboutissement de la coordination fiscale que nous allons approfondir dans la Partie II de notre recherche intitulée *La Coordination Fiscale*.

Ce type de transferts est composé de recettes qui proviennent des impôts fédéraux et des excédents obtenus par la commercialisation des produits spéciaux. Ainsi, dans la planification du budget fédéral, sont prises en considération les prévisions et les montants qui permettent de calculer la totalité des recettes que la fédération va collecter. Cela est effectué dans le cadre de compétences économiques fédérales, par la vente de produits comme le pétrole ou les minéraux. Cette prévision –ou projection, permet aux gouvernements locaux de calculer les montants qu'ils recevront, dans le cadre du partage des recettes fédérales. Il faut prendre en compte que dans le cadre de l'inégalité territoriale que nous avons évoquée précédemment, les variations du potentiel économique des niveaux locaux permettent justement à certaines régions d'avoir des excédents ou d'être avantagées dans leur partage. La libre disposition de ce type de ressources n'est pas clairement explicitée dans la législation, étant donné que le Budget Fédéral dans son article 14 nous renvoie à la Loi Fédérale du budget et de la responsabilité financière pour connaître son partage.

⁴⁵⁶ GIUGALE M. Marcelo et WEBB B. Steven, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralisation. Lessons from Mexico*. Edit. The World Bank, Washington, 2000, pp. 60-65. « La plupart des fonds non conditionnés proviennent du Ramo 28, ils doivent être utilisés pour compléter les fonds provenant des programmes fédéraux, ou des salaires non compris dans le Ramo 33 ».

⁴⁵⁷ Budget Publié dans le Journal Officiel le 07-12-2010

⁴⁵⁸ Il s'agit de ressources obtenues par la collecte des impôts fédéraux, ainsi que par des droits sur l'extraction du pétrole et de l'activité minière.

En effet la LFB⁴⁵⁹ prévoit la création d'un mécanisme de compensation, s'agissant du *Fond de Stabilisation des recettes des États Fédérés*, qui sera intégré à hauteur de 25% de la totalité des montants excédents. Il pourra être mis en place lors d'un manque ou d'une réduction dans la collecte des impôts. Les ressources de ce fond seront distribuées selon les accords nés de la Coordination Fiscale.

Néanmoins une forte volonté des gouvernements locaux de se rendre plus autonomes par rapport à la gestion des fonds, les transferts les plus significatifs ne seront pas librement utilisables, car les conditions de leur exécution correspondent à des tâches précises, à l'instar des transferts conditionnels. Cela est rendu possible, par la loi de Coordination Fiscale qui est conçue dans le but de trouver un équilibre entre les causes de transferts et les dépenses.

Dans l'examen de la LCF⁴⁶⁰, on découvre que les seules ressources non conditionnées sont celles des municipalités et que leur utilisation est libre. Il s'agit d'un Fond de Compensation constitué d'un pourcentage des Impôts spéciaux. Il est composé de 20% du montant transféré aux États⁴⁶¹.

Afin de démontrer la volonté du gouvernement fédéral de tout contrôler et tout conditionner aux gouvernements locaux, par l'intermédiaire de la Cour Suprême, (sujet sur lequel nous allons revenir dans les controverses constitutionnelles) nous trouvons des résolutions très évocatrices d'une telle volonté : « *Les ressources que recevront les États, les municipalités et les démarcations territoriales, seront destinées exclusivement à l'infrastructure des routes, rurale ou urbaine ; à l'infrastructure hydraulique ; à la mobilité urbaine et au moins 12.5% à des programmes de protection et de conservation de l'environnement* »⁴⁶²

Afin de mettre en évidence le problème des relations dans le cadre du fédéralisme financier, celui-ci nous conduit dans deux directions à travers le système des transferts. Premièrement, il conduit à la dépendance financière locale, par l'incapacité d'innovation fiscale. Deuxièmement, il conduit à une complexité dans la gestion de tels transferts qui rend

⁴⁵⁹ Loi fédérale du budget et responsabilité financière. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Publié dans le Journal Officiel le 30 mars 2006.

⁴⁶⁰ Loi de Coordination Fiscale. Ley de Coordinación Fiscal (LCF), publiée dans le JO de la fédération le 27 décembre 1978.

⁴⁶¹ *Ibid.*, Art. 4

⁴⁶² Il s'agissait du dernier Paragraphe de l'article 4 de la loi de Coordination fiscale, qui fait référence à des ressources non conditionnées. En principe les autorités fédérales voulaient conditionner leur utilisation, mais la Cour Suprême a déclaré en acte d'inconstitutionnalité le 11/07/2008. En langue d'origine « Los recursos que reciban las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, en términos de este artículo, deberán destinarse exclusivamente a infraestructura vial, sea rural o urbana ; infraestructura hidráulica ; movilidad urbana, y por lo menos 12.5 por ciento a programas para la protección y conservación ambiental ».

également instable le fédéralisme, car les acteurs locaux sont confrontés à des problématiques similaires (chômage, manque d'infrastructure, offre de services publics, etc) en ayant néanmoins des moyens et des potentiels financiers différents⁴⁶³.

L'accentuation du problème sera trouvée alors liée à un problème de gestion et à une possible réduction du montant des transferts, lorsque le gouvernement fédéral le considèrera nécessaire en fonction du contexte économique de la nation. Les tensions quant à la libre disponibilité des ressources paraissent se heurter à des contraintes des deux côtés. L'assignation des fonds indique la tendance que le gouvernement fédéral suit à une époque instable tant au niveau international qu'interne⁴⁶⁴.

Section 2 : Les domaines de transferts

L'investissement de ressources publiques contenues dans le budget fédéral ou local a pour but d'accomplir des missions spécifiques. Les domaines de transferts constituent les priorités identifiées par le gouvernement fédéral, il faut adresser l'investissement des ressources à travers les fonds. Dans le cadre de l'alternance politique que le Mexique connaîtra avec l'arrivée du PAN au pouvoir, une nouvelle tendance à l'amélioration du fédéralisme semble s'être manifestée par l'intégration du *Programa Especial para un Autentico Federalismo 2002-2006*⁴⁶⁵. Ce programme qui contenait un panorama global de l'état de tous les secteurs, a été instrumentalisé comme un moyen de légitimation des décisions prises par les autorités fédérales. Les domaines concernés comptent, entre autres, les secteurs éducatif, culturel, de santé, de développement régional, de communications, d'énergie, et de tourisme.

L'assignation des ressources proposée par l'Exécutif, analysée et approuvée par le Congrès fédéral, répond à une logique visant à trouver des solutions à des difficultés observables dans chaque domaine, contenues dans le rapport *Pour un authentique fédéralisme*, dans le but de dynamiser le développement régional, tel que les fonds du Ramo 20 et 33 l'indiquent. Alors qu'il existe des conditions peu favorables pour

⁴⁶³ Le contenu des recettes des gouvernements locaux ou des municipalités nous permet de confirmer cette diversité du potentiel économique. A titre d'exemple on peut consulter la Section d'Annexes relative aux dépenses municipales, où nous pouvons voir la dépendance financière de quelques municipalités, des ressources des transferts fédéraux, ainsi que le niveau de collecte d'impôts qui peut varier entre les municipalités.

⁴⁶⁴ GUIZAR JIMENEZ Jose de Jesus, *Analisis del Presupuesto de Egresos de la Federacion 2010*, Op.cit., p. 19.

⁴⁶⁵ Plus qu'un programme, il s'agit essentiellement d'un rapport formulé par la Secretaria de Gobernación à travers l'Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

considérer que les régions peuvent, de façon indépendante, affronter de tels défis, l'harmonie territoriale préconisée et connue du système fédéral est utilisée dans la réduction des inégalités régionales, cependant cela reste une affaire dans laquelle la décentralisation des ressources dépendra largement des intentions des acteurs fédéraux (exécutif et législatif)⁴⁶⁶.

§1- Les transferts sectoriels

Malgré l'esprit volontariste exposé dans le rapport *Pour un authentique fédéralisme*, la structure fédérale en matière de distribution de compétences financières (c'est-à-dire de dévolution du pouvoir fiscal) reste inamovible au Mexique, en échange, le renforcement de la notion de *fédéralisation* des ressources a été mise en place⁴⁶⁷. On y voit non pas une décomposition des relations financières dans le dessein d'une réorganisation du modèle fédéral, mais un remplacement par des justifications qui mènent vers une pérennité directionnelle du centre. En d'autres termes, il s'agira de coordonner les choix de l'administration publique dans le cadre de la nouvelle gestion de résultats (performance)⁴⁶⁸, et de rendre compte dans la formulation du budget fédéral, des raisons justifiant de telles mesures. En effet, tous les secteurs se voient attribuer des montants qui varient et manifestent la volonté du gouvernement fédéral, là où la population est amenée à suivre par la dépense de ses recettes, l'exécution de décisions prises par les autorités et plus particulièrement de représentants politiques.

Par ce moyen, on peut clairement observer que les transferts ainsi que les critères de leur emploi, sont décidés par les autorités qui se placent au plus haut niveau de la pyramide de compétences constitutionnelles, concernant particulièrement le gouvernement fédéral et le législatif. L'aspect qui pourrait rendre complexe la mise en application de fonds par sa libre gestion au niveau local et dont il convient de tenir compte est le manque de capacités techniques, souvent dénoncé comme l'un des points faibles de

⁴⁶⁶ *Ibid.*, Voir Titre Introductif. Les arguments exposés correspondent surtout à des objectifs que l'administration fédérale connaissait lors de la formulation de son Plan National de Développement. Rien de nouveau n'a été dévoilé dans le Rapport pour un nouveau fédéralisme. Toutes les problématiques traitées dans ce rapport, ont constitué des priorités dénoncées dans les milieux académique et journalistique.

⁴⁶⁷ MARTINEZ MARTINEZ Oscar Alfonso, *Las transferencias economicas del programa oportunidades y sus repercusiones en el capital humano*, Edit. Universidad Autonoma de Nuevo Leon, Mexico, 2010.

⁴⁶⁸ Cette tendance internationale consiste à établir un rapport entre les dépenses et les résultats obtenus lors de l'utilisation de ressources publiques. Il ne suffit pas simplement d'investir des moyens financiers, mais de vérifier que les résultats de l'action publique soient en adéquation avec leur mission initiale.

l'administration locale et qui semble changer peu à peu⁴⁶⁹. De même il est possible de constater du point de vue des politiques publiques, la corrélation décideur-exécutif dans le fait d'atteindre des résultats performants. Il suffirait d'adopter les conditions imposées pour continuer à recevoir des transferts, ce qui dans le cas de pays comme l'Argentine et le Brésil précédemment exposés, a également constitué la règle générale des gouvernements locaux peu motivés pour augmenter la collecte de leur recettes propres. Avec cette pratique de transferts, on assiste à une gouvernance verticale dans l'ensemble des pays⁴⁷⁰.

Par ailleurs, il n'est pas évident d'être certain de ce qu'implique la fédéralisation des ressources financières pour les politiciens, mais ce qui est réel est qu'il ne s'agit pas d'une recomposition dans l'équilibre du pouvoir, et que par conséquent, cela ne constitue pas une réorganisation de la structure fédérale. Il apparaît dans cette optique que les acteurs au sommet de l'État veulent conserver leur *leadership politique*⁴⁷¹.

A- La portée des fonds sectoriels

La multiplicité des programmes engagés par le gouvernement fédéral a fait augmenter les obligations des gouvernements locaux pour implanter de telles politiques publiques. Précédemment nous avons mentionné la série de programmes mise en place par le gouvernement fédéral, contenue dans le *Ramo 20*, qui a par son contenu social le plus de visibilité dans la société.

Les gouvernements locaux ont la possibilité de contribuer financièrement à l'accomplissement des missions, même si celles-ci n'ont pas été décidées à ce niveau, car les résultats –positifs ou négatifs– affectent leur développement. L'article 24 de la Loi de développement social, qui est l'instrument juridique qui régit la mise en place des programmes sociaux indique que « *les ressources budgétaires fédérales attribuées à des*

⁴⁶⁹ S. GRINDLE Merilee, *Going Local. Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*. Op.cit., pp. 106-115.

⁴⁷⁰ VILLAROTO Pablo, *Las transferencias condicionadas en América Latina : Luces y Sombras*, Edit. CEPAL, ONU et IPEA, Brésil, 2007, pp. 30-43. Pour cet auteur, les transferts fédéraux ont contribué à limiter l'effort des gouvernements locaux de perfectionner leur système de recouvrement. C'est un phénomène que se retrouve dans l'ensemble de pays en Amérique Latine.

⁴⁷¹ Terme utilisé dans l'analyse des politiques publiques, désignant une forme de gouverner par le rôle des décideurs, évoqué par LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*. Edit. Armand Colin, 2007, pp. 57-65.

programmes sociaux pourront être complétées par des ressources provenant des gouvernements des États ou des municipalités... »⁴⁷².

La volonté de faire participer les autorités locales à l'exécution des programmes sociaux n'est pas mise en question car d'après la législation, elles peuvent au contraire contribuer à rendre plus efficaces les mesures entreprises. Le problème se pose dans son exécution elle-même, qui est instrumentalisée par les acteurs locaux. Tout le monde souhaite la reconnaissance de tels mécanismes, les autorités fédérales s'attribuent les résultats, et de l'autre côté, les acteurs locaux dénoncent l'insuffisance des programmes. Nous pouvons en conclure que la gestion des ressources n'est pas un problème structurel qui dépend du système fédéral, mais qu'une telle démarche est parfois le résultat de l'instrumentalisation par des intérêts politiques particuliers ; ce qui provoque un dysfonctionnement du fédéralisme dans la quête d'un équilibre régional.

B- Les types des fonds sectoriels

Dans la poursuite d'objectifs performants par le gouvernement fédéral à travers l'investissement de l'argent public, en lien avec les fonds 20 et 33 qui comprennent les deux paquets financiers conditionnels les plus importants, nous rentrons dans un domaine qui a déjà été interprété par les spécialistes au titre des relations intergouvernementales. Un domaine qui comprend non seulement les fonds conditionnés mais aussi ceux relatifs à la libre gestion locale (non conditionnés) et qui semblent, en toute circonstance, reposer sur l'efficacité de la gestion financière du système fédéral⁴⁷³. Cette dimension qui nous semble de nature économique est aussi relative au système juridique, par la pertinence des choix sur le type de compétences et la façon de déléguer la gestion des recettes. On retrouve cette relation dans le cadre de compétences entre l'ordonnateur et l'exécutif. Les transferts conditionnés sont relatifs à des activités comme l'éducation (1°), la santé, la sécurité et l'infrastructure selon le contenu des fonds (2°).

⁴⁷² Loi Générale de Développement Social. Ley General de Desarrollo Social, Publiée dans le Journal Officiel de la fédération le 20 janvier 2004. Article 24. Langue d'origine « Los recursos presupuestales federales asignados a los programas de desarrollo social podrán ser complementados con recursos provenientes de los gobiernos estatales y municipales... ».

⁴⁷³ MARTINEZ Hector et MENDEZ Alejandro, *El Estudio de las Relaciones Intergouvernementales*. Una revision Bibliografica. Documento de Trabajo, no. 45, Edit. CIDE, México, 1997.

Nous avons exclu ici les fonds qui sont alloués pour l'infrastructure locale ou municipale, car ceux-ci seront explicités dans un autre sous-titre (§2 *les domaines territoriaux*).

1°) Le secteur éducatif

D'après le contenu du Budget Fédéral et de la composition du Fond 33, le secteur éducatif est divisé en plusieurs paquets financiers. Parmi ceux-ci, les fonds relatifs au domaine de l'éducation sont divisés en deux : le Fond de contribution pour l'Éducation Primaire (FAEB) et le Fond de contribution pour l'Éducation technologique et des adultes (FAETA). Pour le premier fond, le montant actuel (2012) est de 15,2 milliards d'euros et pour le second fond 296 millions d'euros⁴⁷⁴.

En ce qui concerne le premier (FAEB), le gouvernement a transféré de nouvelles fonctions à travers la décentralisation de services de l'éducation. En 1992 ont été transférées 163 000 écoles primaires et secondaires vers les États fédérés, et vers le District Fédéral en 2008⁴⁷⁵. Les critères qui sont considérés dans l'intégration de tels fonds sont le nombre d'écoles enregistrées et le personnel inscrit⁴⁷⁶. D'après le Ministère de l'Éducation, le budget en vigueur l'année antérieure à l'année de calcul, est pris en considération dans la programmation, afin de pouvoir estimer les nouvelles dépenses et les actualisations de montants qui seront adoptées ou refusées pour l'exercice suivant.

L'éducation est l'un des domaines qui a été l'objet de la vague de décentralisation qui a eu lieu après une longue période de centralisation des années 1920 aux années 1970. Durant les années 1970 l'administration publique a connu une déconcentration de fonctions qui devait permettre de mener le secteur éducatif vers de meilleurs résultats. En revanche, la mise en place de cette déconcentration ne sera pas un succès absolu du fait d'une bureaucratisation du secteur. Après 1992 on peut dire que par la décentralisation des fonctions éducatives, les gouvernements ont dû assumer une responsabilité essentiellement administrative car les ressources transférées étaient à peine suffisantes pour couvrir les salaires du personnel et parfois l'infrastructure des écoles. Si l'intention de l'administration était de se rapprocher des citoyens, pour une meilleure fonctionnalité

⁴⁷⁴ Budget fédéral, section dépenses. *Presupuesto de Egresos de la federacion* en vigueur en 2012.

⁴⁷⁵ *Idem*.

⁴⁷⁶ Critères de calcul établis dans l'article 27 de la Loi de Coordination Fiscale du 27 décembre 1978, en vigueur et mise à jour le 12 décembre 2011.

et innovation du secteur, les pratiques de concentration du pouvoir du SNTE⁴⁷⁷, qui a joué dans l'instrumentalisation des postes, ont rendu inefficace une telle démarche de décentralisation⁴⁷⁸ et du propre système éducatif.

2°) Le secteur de la santé

Le gouvernement fédéral a créé le fond de contribution pour les services de Santé (FASSA-1996) contenu dans le programme de développement national 1995-2000, en faisant partie des priorités fédérales⁴⁷⁹. Il est le résultat de l'accord signé entre le gouvernement fédéral et les autorités locales, prévoyant de décentraliser les services de santé. A travers la décentralisation de tels services, les États fédérés seraient en mesure de mesurer directement le service sans avoir besoin de passer par les bureaux fédéraux. Les facteurs qui déterminent le calcul du paquet budgétaire sont l'inventaire de l'infrastructure médicale et du personnel, ainsi que les transferts attribués l'année précédente, pour établir une actualisation des montants. Actuellement (2012) le montant attribué est de 3,5 milliards d'euros⁴⁸⁰.

Le transfert de ressources et le processus de décentralisation ont été perçus en Amérique Latine de façon quasiment parallèle: il s'agissait de réformes qui étaient en accord avec l'époque et les besoins, ce secteur représentant l'une des dépenses les plus lourdes sur le plan national au Brésil et en Argentine. Dans le cas du Mexique, de nouvelles responsabilités ont été transmises aux États fédérés en modifiant les relations

⁴⁷⁷ Le Syndicat National des Employés de l'Éducation est l'un des syndicats les plus puissants au Mexique, fortement critiqué à cause de ses pratiques monopolisatrices du pouvoir et qui a renforcé davantage le pouvoir exercé par le PRI. Cf. ARMENTA MUNOZ Aldo, *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado. El impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación 1992-1998*. Universidad Iberoamericana, Mexico, 2005, pp. 32-33 « El Estado requería organizar a la sociedad porque necesitaba desarticular poderes locales y reforzar su poder central... el corporativismo también permitió al Estado mexicano contar con interlocutores sociales controlados y subordinados » Traduction : L'Etat avait besoin de réorganiser la société, car il était nécessaire de démanteler les pouvoirs locaux et de renforcer son pouvoir central... le corporatisme a aussi permis à l'Etat mexicain de travailler avec des interlocuteurs sociaux contrôlés et subordonnés ». La relation qui existe entre le pouvoir gouvernemental concentré et de gestion de ressources publiques avec le SNTE, est que le syndicat exerce une grande pression sur les autorités éducatives afin que la nomination des cadres soit assurée afin de protéger ses intérêts, occupant des postes essentiels qui permettront de contrôler tout le secteur.

⁴⁷⁸ SANTIZO RODALL Claudia, *Las Perspectivas del Nuevo Federalismo : El Sector Educativo. Las Experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosi*. Documento de Trabajo, Division de Administracion Publica, no 56. Edit. CIDE, Mexico, 1997, pp. 6-13, 65-70.

⁴⁷⁹ Plan National de Développement (PND) 1995-2000, publié dans le Journal Officiel de la Fédération le 31/05/1995

⁴⁸⁰ Ce fond a eu une augmentation de 200 millions d'euros en 2012 par rapport à 2011. Comparaison selon le contenu du Budget 2011 et 2012.

intergouvernementales afin de toucher un nombre plus important de bénéficiaires, tout en fournissant un service de meilleure qualité⁴⁸¹.

L'idée et les arguments qui sont souvent associés à la décentralisation, sont relatifs à la proximité des services et la liberté de décision des autorités responsables ; cependant ceci n'est qu'une partie de la portée d'un tel processus de décentralisation dont l'aspect le plus important est centré sur les résultats. Cet encadrement dans le cas du fédéralisme financier est complexe car même s'il existe en terrain administratif un processus qui cherche à renverser la centralisation du pouvoir de décision, l'affectation de tels fonds conditionnés ne vise pas à recomposer les compétences locales mais à les charger de responsabilités. Certainement la nouvelle conception des services de santé présente une évolution sous une dimension locale⁴⁸², mais nous observons que les grands engagements sont pris à l'initiative du gouvernement fédéral et non des acteurs locaux et la limite à laquelle ils sont confrontés est la carence des sources de recettes propres.

§2- Les domaines territoriaux

Dans le but de rendre plus compréhensible le contenu des fonds de transferts, nous les avons décomposés et présentés sous un angle d'analyse qui diffère de celui de la plupart des travaux de recherche qui pourraient avoir été développés, sur l'interprétation des finances publiques mexicaines. L'intention est de visualiser d'une façon simple la modalité du transfert de fonds et le niveau de gouvernement concerné par ce transfert. Cela nous aidera à justifier une dépendance accrue des ressources et l'impossibilité de les utiliser librement au niveau local.

L'explication des sources d'instabilité du fédéralisme financier dans cette première partie de notre thèse nous permet d'affirmer que cette instabilité est le produit d'une lutte, d'une concurrence des États fédérés à cause de l'attribution de nombreux paquets financiers. Il s'agit d'une concurrence des groupes d'intérêt, de groupes sociaux, politiques et aussi administratifs ou bureaucratiques, menés par le besoin d'un accroissement de compétences financières et de renforcement de leurs propres statuts dans

⁴⁸¹ RUIZ MASSIEU José Francisco, *La descentralización de los servicios de salud : obstáculos y soluciones*, in DE LA MADRID Miguel, *La descentralización de los servicios de salud : el caso de México*. Edit. Porrúa, México, 1986, pp.79-85.

⁴⁸² FLAMAND GOMEZ Laura, *Las perspectivas del nuevo federalismo : el sector salud. Las experiencias en Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*. Documento de Trabajo, División de Administración Pública. No 55. Edit. CIDE, México, 1998, pp. 35-42.

la structure fédérale⁴⁸³. L'attribution des programmes et des paquets financiers par la décentralisation financière au niveau local, va viser justement les deux facteurs, mais sous forme conditionnelle. La tension provoquée entre l'Exécutif et le Législatif qui en définitive fait partie de l'adoption du Budget fédéral annuel, exprime la difficulté de confrontation, et souligne l'attente au niveau local d'augmenter les montants des transferts afin de mieux couvrir leurs dépenses.

Résultat des disparités entre les régions et de la lutte du gouvernement pour équilibrer le développement national par une solidarité née du pacte fédéral entre tous les États, les critères d'assignation qui sont un aspect des tensions, visent à attribuer le plus de ressources à des régions défavorisés. L'exécution de ces transferts constituera un autre volet dans lequel les gouvernements locaux dénoncent une exécution inégalitaire et insuffisante. Les études sur la portée des mécanismes de transferts que nous allons présenter ici, ont été réalisées dans le but de mettre en évidence la nécessité de réorganiser les fonds propres afin de produire de meilleurs résultats de leur gestion. Mais aucun des cas ne montre que dans le contexte fédéral il s'agisse d'une recomposition des relations intergouvernementales, car il existe une instrumentalisation finale des transferts. Pour expliquer cette situation, les régions ou États fédérés vont se livrer une guerre ; il faut s'attacher par exemple à la taille de la population qui est un facteur d'attribution de fonds. Il semble alors que des régions ayant une large population bénéficient de plus de transferts, sans forcément être classées comme pauvres, tandis que d'autres de moindre taille et plus pauvres, en bénéficient moins. Alors, les transferts dirigés vers des programmes à titre social, sont bien plus visibles et manipulés là où les réflecteurs médiatiques apportent plus de notoriété⁴⁸⁴.

⁴⁸³ GUERREO AMPARAN Juan Pablo y LOPEZ ORTEGA Mariana, *Manual Sobre la Clasificación Funcional del Gasto Público*. Programa de Presupuesto y Gasto Público. Documento de Trabajo, Edit. CIDE, Mexico, 2000, p. 6. La concurrence pour l'obtention des ressources publiques entre les régions, concerne les divers groupes d'intérêt. Cette concurrence se manifeste par le type de programme et les stratégies sur la prestation des services. Dans le cas des acteurs qui participent dans la distribution des ressources par l'intégration du budget il y aura toute une structure qui comprend les Commissions législatives, ou bien des associations civiles représentant les communautés. Les tensions sont présentes car il s'agit de déterminer le secteur qui bénéficiera ou sera affecté par l'augmentation ou la réduction des montants.

⁴⁸⁴ HERNANDEZ TRILLO Fausto y JARRILLO RABLING Brenda, *Transferencias Condicionadas Federales en Países en Desarrollo : el caso del FISM en Mexico*. Estudios Economicos, julio-diciembre, vol. 22, no 002, Edit. El Colegio de Mexico, 2007, pp. 145-150.

A- Les États

En plus des ressources dont les États fédérés disposent selon le fond 28 et les recettes propres obtenues par la fiscalité locale, ces derniers se voient attribuer d'autres paquets budgétaires qui viennent compléter leurs dépenses. Ceux-ci sont pour la plupart destinés à subventionner des dépenses relatives à l'équipement en infrastructure locale (1°), dans le cas des espaces sportifs, éducatifs, routiers ou des domaines du secteur rural, pour certains des États. Le gouvernement en poste depuis 2006 a investi davantage de ressources dans le domaine de la sécurité publique (2°), ce qui manifeste les décisions du gouvernement fédéraux de diriger l'investissement de ressources dans des priorités ainsi conçues et non par des décisions de gouvernements locaux.

1°) Le renforcement de l'infrastructure locale

Le fond de transferts multiples (FAM) est le résultat d'un effort qu'ont fait les gouvernements locaux afin d'acquérir la propriété des biens meubles et immeubles appartenant au gouvernement fédéral et de diversifier ainsi leurs activités par rapport à la population (ce fond faisant partie du fond 33). Après 1996 avec le processus de décentralisation de l'éducation et de la santé, les autorités locales se sont trouvées dans la nécessité de construire des écoles à cause de nouvelles responsabilités transférées. Ainsi, l'utilisation du FAM sera multiple, dans la mesure où il peut concerner le soutien des populations pauvres sous la forme d'assistance sociale ou d'approvisionnement des déjeuners pour les enfants⁴⁸⁵.

Certains États bénéficient en plus des transferts contenus dans les fonds 28 et 33, d'autres paquets budgétaires au niveau régional. Ils sont utilisés de façon spécifique en matière d'infrastructure ou dans certains cas pour le développement des activités dans les domaines rural, de pêche et d'alimentation (FOFAE)⁴⁸⁶. Seize États bénéficient de ces fonds selon le tableau que nous présentons ci-dessous⁴⁸⁷.

⁴⁸⁵ AMIEVA HUERTA Juan, *Finanzas Públicas en México*, 2010, Op.cit. p. 381.

⁴⁸⁶ Fideicomiso de Fomento Agropecuario del Estado

⁴⁸⁷ Pour l'année 2012 le budget ne va pas spécifier le contenu de ce fond, c'est pourquoi nous avons gardé les chiffres de l'année 2011. Pour l'année 2012 selon l'annexe 29 du Budget, est prévu un montant de 693 millions d'euros investi dans les programmes relatifs à l'agriculture, le développement rural, la pêche et

Tableau 3 : Transferts exclusifs de renforcement local

ETAT FEDERE	Montant correspondant au budget 2011 en euros
Chiapas, Guerrero et Oaxaca	23 millions
Puebla, Hidalgo et Veracruz	12 millions
État de Mexico, Michoacan, Chihuahua, San Luis Potosí, Zacatecas et Durango	35 millions partagés entre les 6 Etats
Morelos	3 millions
Campeche	2 millions
Tlaxcala et Nayarit	1.5 millions

Source : Budget fédéral 2011

D'après les budgets fédéraux 2011 et 2012, il existe un autre type de transferts spécifiques nommé d'infrastructure routière, infrastructure hydraulique et infrastructure touristique. Selon une classification régionale, les États fédérés ont pu utiliser 386 millions d'euros en 2011 et pour 2012 sont prévus 344 millions d'euros. Les régions ont été divisées en 4 et sont présentées dans le tableau suivant avec les montants correspondants en millions d'euros⁴⁸⁸.

Tableau 4 : Transferts pour le développement de l'infrastructure routière, hydraulique et touristique

Domaine et région	Année 2011(euros)	Année 2012 (euros)
Infrastructure routière		
Région Nord Ouest	30 millions	23 millions
Puertecitos-Laguna de Chapala	5millions	7.5 millions
San Luis Rio Colorado	25 millions	15.7 millions
Région Sud Sud-Est	27 millions	23 millions
Villahermosa-Escarcega-Xpujil	17 millions	23 millions
Cafetal-Tulum-Playa del Carmen	10 millions	Pas de 283revision
Suite de tableau	Année 2011	Année 2012
Domaine et Région		
Région Sud est – Acapulco-Zihuatanejo	5.8 millions	Pas de prévision
Région Occident Nord Est	40 millions	25 millions
Durango-Fresnillo	23 millions	25 millions
Zacatecas Saltillo	17 millions	Pas de prévision
Infrastructure Hydraulique	249 millions	238 millions

l'alimentation. Il est possible que la disparition par Etat fédéré du fond de renforcement, afin de le généraliser à travers des programmes ciblés et non par région.

⁴⁸⁸ Nous n'avons pas converti les montants en euros car la parité entre les deux monnaies varie plusieurs fois dans l'année. Actuellement 1 euro est équivalent à 19 pesos. Au cours des 5 dernières années il y a eu 5 ou 6 modifications, c'est pourquoi nous ne pouvons pas le convertir avec exactitude et avons décidé d'inscrire les chiffres en millions et milliards de pesos.

Suite de tableau	Année 2011 montant en euros	Année 2012 montant en euros
Tunnel Orient	168 millions	220 millions
Reservoir Zapotillo	81 millions	18 millions
Infrastructure Touristique	30 millions	34 millions
Cote Pacific	30 millions	34 millions

Source : Budget fédéral 2011 (Presupuesto de Egresos de la Federación)

Les dépenses conditionnées que nous venons de mentionner, sont affectées dans des domaines particuliers que nous avons inclus dans ce sujet pour démontrer l'énorme dépendance des transferts fédéraux car, visiblement, les autorités locales pourraient difficilement faire face à elles seules sans recettes supplémentaires. Pour donner un autre exemple, il existe une autre rubrique de transferts d'infrastructure destinés à renforcer l'équipement et la modernisation des unités de santé, pour un montant de 117.3 millions d'euros, à distribuer entre tous les États fédérés⁴⁸⁹.

L'autre source dont bénéficient certains États, est intégrée par des ressources contenues dans un Fond de Compensation, afin de réduire l'inégalité territoriale. En effet, ce fond est attribué aux dix États qui d'après les données de l'INEGI⁴⁹⁰, présentent les PIB locaux les plus bas.

Tous les fonds que nous mentionnons illustrent la diversité des mécanismes de péréquation du modèle mexicain. Cela permet d'explicitier l'ampleur et l'intérêt des acteurs politiques de tous les niveaux, pour leur mobilisation et le développement des régions. Ceci est une source de tensions car la taille de régions est mise en valeur afin d'optimiser l'attribution de ressources financières. L'agenda de réformes de l'État reste encore ouvert car le fédéralisme financier est un terrain plus vaste que celui des transferts.

2°) La sécurité publique locale

L'autre important volet du partage accru des ressources du gouvernement fédéral concerne la Sécurité Publique. Comme nous le savons, cette période a particulièrement marqué la vie des mexicains par la violence qui s'est répandue dans tous les coins du pays, liée au trafic de drogues et à la corruption qui s'est installée depuis des années. Le

⁴⁸⁹ Contenu dans l'annexe 30.1 du Budget relatif à la modernisation des unités médicales des États fédérés, 2011.

⁴⁹⁰ L'INEGI (Institut National de Statistique et Géographie) est l'une des institutions officielles qui a la responsabilité d'actualiser les données relatives à la situation des tous les secteurs, y compris celles relatives à la situation économique des États.

gouvernement est convaincu de pouvoir renverser ce processus de décomposition institutionnelle et sociale. Pour cela, des mesures parmi lesquelles la dépuración, l'équipement et la réorganisation des instances de la police ont été considérées comme nécessaires. Le Budget 2012 prévoit 259 millions d'euros destinés aux États fédérés qui, en coordination avec l'Exécutif à travers le Ministère de l'Intérieur, devront présenter leur programme spécifique de sécurité⁴⁹¹. Il faut préciser que les ressources destinées au niveau local ne constituent qu'une partie de la dépense totale investie en matière de sécurité nationale, car les instances fédérales comme l'armée ou la police fédérale disposent de leur propre budget qui est beaucoup plus important.

B- Les municipalités

Le tableau que nous allons présenter pour la période 1991-1999 nous permettra de voir qu'il existe une dépendance croissante des transferts fédéraux du niveau municipal. Cet aspect démontre une capacité très réduite d'approvisionnement des recettes propres de la part de ce niveau gouvernemental. Il est important de considérer que dans la période des années 1990 il y a eu une accélération dans la décentralisation des fonctions vers le niveau local. S'il existe une coïncidence entre l'augmentation des responsabilités et l'accroissement des ressources, le problème qui persiste néanmoins est qu'il s'agit des ressources liées à des fonctions et non pas à des compétences fiscales. Une innovation de la fiscalité locale permettrait l'augmentation des ressources propres. Nous devons préciser que les deux fonds auxquels nous allons faire référence ici font partie du fond 33 précédemment mentionné, mais sont présentés de cette manière pour distinguer les formes particulières par niveau gouvernemental.

Tableau 5: Évolution de la dépendance financière municipale

Entre 1991-1999

Source	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ressources propres	39.96%	40.89%	39.19%	37.60%	35.37%	33.82%	32.97%	32.16%	31.39%
Transferts	47.11%	47.88%	44.37%	46.93%	49.11%	49.52%	49.93%	50.35%	50.77%
Endettement	5.18%	4.50%	8.04%	8.82%	6.66%	7.39%	7.63%	8.17%	7.41%
Autres revenus	7.75%	6.73%	8.40%	6.65%	8.86%	9.27%	9.47%	9.32%	10.44%

Source : INEGI Finances Publiques locales 1990-1996. Les pourcentages représentent le poids des ressources propres, transferts, endettement et autres revenus, qui, dans leur totalité, constituent 100% des ressources municipales.

⁴⁹¹ Article 11 du Budget Fédéral en vigueur (2012). Le montant en pesos mexicains est de 4 453 900 000 millions.

Comme l'illustre le tableau, les municipalités dépendaient largement des transferts fédéraux dans les années 1990. A partir de 1998, les municipalités ont vu encore augmenter leurs ressources par deux fonds de transferts qui sont destinés à l'infrastructure municipale et la sécurité publique : le *Fond Fédéral d'Infrastructure Sociale et Municipale* (FAISM) et le *Fond Fédéral pour le Développement Municipal et des Démarcations Territoriales du District Fédéral* (FORTAMUNDF)⁴⁹².

D'après le Budget Fédéral 2011, les montants de ces deux fonds s'élèvent à 2,3 milliards d'euros pour le FAISM et à 2,7 milliards d'euros pour le FORTAMUNDF⁴⁹³. En 2012 on observe une augmentation de ressources dans les deux fonds. Pour le FAISM le montant est de 2,8 milliards d'euros, et pour le FORTAMUNDF sont destinés 2,9 milliards d'euros. Selon l'étude de ZUNIGA ESPINOZA, le pourcentage de montants de transferts manifeste cette dépendance financière municipale de la fédération, qui n'a pas cessé d'augmenter, car actuellement la dépense du niveau local des ressources d'origine fédérale est équivalente à 84% contre 10% obtenus par la collecte des recettes propres des municipalités⁴⁹⁴.

1°) Le fond de transfert d'infrastructure sociale et municipale

Les décideurs ont conditionnés les types de transfert par leurs finalités, et dans leur intégration nous trouvons le secteur auquel ils sont destinés, c'est-à-dire les infrastructures. Le fond de transfert d'infrastructure sociale et municipale (FAISM), est l'un des plus importants au niveau municipal⁴⁹⁵, car il est destiné au financement des travaux, des actions sociales et des investissements dans des zones marginalisées. Il sera

⁴⁹² Les deux « Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y Municipal », y el « Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal » sont prévus dans le Budget Fédéral et les règles d'application sont mentionnées dans la Loi de Coordination Fiscale.

⁴⁹³ Les chiffres sont contenus dans le Budget Fédéral, Ramo 33 Compensations Fédérales pour les États Fédérés et les Municipalités. Les montants en pesos mexicains correspondent à 40 829 000 000 de pesos en 2011, et 49 999 260 000 de pesos en 2012 pour le FAISM. Quant au FORTAMUNDF en 2011 le gouvernement a attribué à ce fond, 47 618 000 000 de pesos. En 2012 pour ce fond le montant est de 50 723 781 559 pesos. Les conversions en euros peuvent varier selon le taux de change.

⁴⁹⁴ ZUNIGA ESPINOZA Nicolas Guadalupe, *Transferencias Condicionadas e impuesto predial para los municipios de Sinaloa y México*. Dimension Económica, Instituto de Investigaciones Económicas, Vol. 1, no. 3, mayo-agosto, 2010, p. 18.

⁴⁹⁵ HERNANDEZ TRILLO Fausto et JARILLO RABLING Brenda, *Is Local Beautiful ? Decentralization in Mexico in the Presence of Elite Capture*. Division de Economía, mayo, no 360, Edit. CIDE, México, 2006, p. 4 « Le FAISM est un effort du gouvernement pour renforcer les régions pauvres selon l'agenda qui est en concordance avec la Banque Mondiale ».

investi dans la fourniture d'eau potable, le service de décharge d'eau, l'urbanisation municipale, l'électricité rurale et des quartiers pauvres, l'infrastructure basique de santé, l'infrastructure basique d'éducation, l'amélioration de l'habitation, les chemins ruraux et l'infrastructure productive rurale⁴⁹⁶.

En matière d'investissement d'infrastructure le gouvernement a prévu une autre dépense pour renforcer les ressources du FAISM, le montant est de 173 millions d'euros pour le développement des zones urbaines concernant des travaux d'entretien de voies publiques et des espaces sportifs, qui comprennent les démarcations de la Ville de Mexico ainsi que les municipalités. L'effectivité du FAISM est mise en doute parce que certaines communes sont exclues du fait de leur faible population. D'après les conclusions des études statistiques menées, l'attribution des ressources n'est pas suffisante pour renverser la tendance de pauvreté des petites communautés qui sont dispersées et peu visibles⁴⁹⁷.

2°) Le fond de transfert de renforcement municipal

En ce qui concerne le fond de renforcement municipal (FORTAMUND), il est destiné essentiellement à la sécurité publique locale. Lorsque la Sécurité Publique est devenue un enjeu majeur de la politique menée par le gouvernement fédéral au cours de l'actuel sexennat (2006-2012), le budget a prévu un paquet financier de 4.2 milliards d'euros pour soutenir les municipalités ou même les États fédérés dans ce domaine. Le Pouvoir Exécutif décide des conditions du partage du fond, généralement en fonction de la taille des régions, de la population, de l'incidence ou des taux de délinquance⁴⁹⁸. Malgré la volonté manifestée par les autorités fédérales de transférer davantage de ressources dans des politiques conçues par elles-mêmes, dans lesquelles les gouvernants locaux n'interviennent pas, il existe un sentiment d'iniquité car ils n'arrivent pas à comprendre les préférences des mécanismes de sélection des régions. Il nous semble que les règles

⁴⁹⁶ Loi de Coordination Fiscale art. 33, incise a. « Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los municipios se destinará exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros... »

⁴⁹⁷ HERNANDEZ TRILLO Fausto y JARRILLO RABLING Brenda, *Is Local Beautiful ? Decentralization in Mexico in the Presence of Elite Capture*, Op.cit., pp. 179-180.

⁴⁹⁸ Article 10 transitoire du budget 2012. Le gouvernement fédéral prévoit de dépenses pour 2 980 184 220 de pesos, afin d'obtenir du crédit avec les institutions bancaires et pouvoir investir en infrastructure éducative, éclairage public, entre autres.

d'exécution ou de partage de tels paquets financiers soient aussi tendancieuses et préférentiels au moment de leur attribution⁴⁹⁹.

La plupart des transferts, même s'ils ne donnent pas plus de liberté de décision aux gouvernements locaux, remplissent une fonction d'équilibre horizontal et vertical. En effet, certains sont attribués à titre spécial selon des critères qui, malgré leur difficile mensuration, ont pour finalité d'améliorer les conditions des gouvernements municipaux et de trouver un équilibre des responsabilités. Pour certains, la mauvaise conception des fonds de transferts pose un problème d'efficacité dans l'utilisation des ressources, car dans la prétention de décentraliser plus de responsabilités vers les gouvernements sous-nationaux, les obligations et les dépenses correspondent à une logique de décentralisation administrative qui illustre les limites de son emploi⁵⁰⁰.

L'autre aspect que nous avons évoqué précédemment concernant l'incitation à une passivité des acteurs locaux par l'augmentation des transferts, est une règle qui a quasiment suivi le processus de décentralisation au Mexique. L'augmentation associée des dépenses autorisées par les fonds 28 et 33 a accentué les asymétries verticales en réduisant l'effort de recouvrement en matière d'impôts fonciers, pour citer un exemple⁵⁰¹.

⁴⁹⁹ CHAVEZ GONZALEZ Silvia, *Insta Alcaldesa de Naucalpan a revisar las participaciones federales a municipios*, in La Jornada en Línea, Sección Estados, Mexico 16/08/2011. D'après les mots exprimés par le maire de la municipalité de Naucalpan (Commune avec 1, 800, 000 habitants), les politiques fédérales ne sont pas cohérentes par rapport aux besoins des gouvernements locaux. Pour ce maire, l'un des principaux défis des municipalités au Mexique, est de recomposer les programmes en matière sociale et même de sécurité, car il n'y a pas de justification ou d'éléments qui expliquent pourquoi il y a des municipalités qui ne bénéficient pas des transferts.

⁵⁰⁰ HERNANDEZ TRUJILLO Fausto y ITURRIBARRIA Hector, *Tres trampas del federalismo fiscal mexicano*. Documento de Trabajo, No. 281. Edit. CIDE, México, 2003, p. 16 « Les responsabilités de dépense ne sont pas bien définies, pire encore, elles ne sont pas connues par la population. Ce qui suggère qu'on ne puisse pas discuter des recettes sans connaître exactement qui est le dernier responsable de chaque activité publique. L'erreur est que les dernières années on entend seulement parler du financement mais pas de responsabilités ou de sanctions dans le cas d'une mauvaise utilisation de ressources publiques. On a renversé l'ordre dans lequel se construit le processus de réforme du fédéralisme fiscal ». Il y a un débat au sein duquel les spécialistes en économie semblent percevoir de façon différente les aspects positifs et négatifs, en argumentant que les ressources respectent des critères spécifiques et que ce sont les régions pauvres qui bénéficient le plus des transferts, particulièrement les zones rurales. Cf., HERNANDEZ TRILLO Fausto et JARILLO RABLING Brenda, *Is Local Beautiful? Decentralization in Mexico in the Presence of Elite Capture*, Op.cit., p.6 En faisant référence à un tableau avec des chiffres où les auteurs exposent les effets positifs de l'un des fonds ils considèrent qu'ils respectent les conditions de leur investissement dans des zones qui en ont véritablement besoin « based on this scale, FAISM looks progressive, as poorer units receive more ». Cependant il reste à confirmer les données officielles avec l'évolution des régions pauvres, dans les années à venir, pour confirmer que l'investissement a bien été employé.

⁵⁰¹ ZUNIGA ESPINOZA Nicolas Guadalupe. *Transferencias Condicionadas e impuesto predial para los municipios de Sinaloa y México*, Op.cit. p.16-27. Dans cette étude, l'auteur justifie avec des chiffres, notre hypothèse selon laquelle les transferts se sont convertis en un mécanisme de dépendance qui affecte la prise de responsabilités en matière fiscale locale. De même, l'auteur ajoute que la tendance est aussi observable en Argentine et le Venezuela, où le gouvernement a eu tendance à centraliser le pouvoir fiscal sur les principales recettes. L'autre problème auquel les municipalités se trouvent confrontées est

Dans le contexte global des transferts il faut mettre en exergue le fait que tous les fonds que nous avons mentionnés pour les États et les municipalités, intégrés dans l'innovateur fond 33 depuis la fin des années 1990, aient un rôle très important dans l'équilibre du pouvoir. En effet, il y a des régions, voire des communes qui sont prêtes à faire un effort fiscal plus important que d'autres. Pour donner un exemple des effets provoqués par la mise en place des transferts, des communes urbaines ont manifestement une moindre volonté de rendre plus efficace leur système de recouvrement. Il y a, à notre avis, des effets pervers qui, probablement sans le vouloir, ont été produits à cause d'une décentralisation des ressources et d'une annulation du pouvoir fiscal local⁵⁰².

Chapitre 2 : Les tensions nées de l'exercice des compétences fédérales et locales

L'observation des tensions qui se produisent dans le système fédéral sont vérifiables par d'autres moyens qui penchent plutôt vers le terrain juridique ; il s'agit de compétences fédérales, pas seulement celles de l'Exécutif, mais aussi celles relevant de l'intervention du Pouvoir Législatif et Pouvoir Judiciaire. Dans leur exécution, on trouve un renforcement de la légitimation des compétences fiscales, ce qui nous permet d'avoir une vision plus large du déploiement du pouvoir fédéral. Ce deuxième chapitre nous permettra de voir que la complexité et l'instabilité du système financier fédéral mexicain sont liées à d'autres aspects qui apporteront une confirmation de la suprématie fédérale.

Dans la recherche que nous réalisons, élucider le rôle des acteurs autres que le Pouvoir Exécutif par rapport à la législation fédérale, est un facteur clef par lequel on constate un certain refus de la part des acteurs locaux de se laisser déposséder de la

l'actualisation de la valeur de la propriété, situation sur laquelle nous reviendrons dans le chapitre II, au sujet de la fiscalité locale, pour expliquer qu'il existe un terrain fiscal non exploité par les gouvernants municipaux.

⁵⁰² SOUR Laura, *El sistema de transferencias federales en Mexico. Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos*, in *Revista Gestion y Politica Publica*, Vol. XIII, no 3, II semestre, Mexico, 2004, p.747. Il est très révélateur de voir que dans des communes urbaines situées autour de la Ville de Mexico, il n'y a pas d'effort fiscal important. Les Municipalités concernées dans l'étude sont Cuautitlan Izcalli, Chalco, Coacalco, La paz, Nicolas Romero, Texcoco, Chimalhuacan, Tecamac, Tultitlan et Ecatepec.

plupart de leurs compétences non seulement en matière financière, sachant que ce sujet est le cœur de notre thèse, mais aussi dans d'autres domaines⁵⁰³.

Nous avons consacré une partie importante de notre thèse à l'explication d'un processus évolutif du fédéralisme à travers lequel nous avons assisté à l'émergence d'un Pouvoir Exécutif tout puissant. Les relations intergouvernementales se sont développées à la lumière d'une série de circonstances économiques et politiques, et ont créé un type de fédéralisme centralisé. Dans le fonctionnement de ce fédéralisme, l'intervention des autres pouvoirs institutionnels, à l'instar des pouvoirs Judiciaire et Législatif, permettra de distinguer comment la sphère fédérale s'affirme et son intervient (à travers la sphère judiciaire) pour stabiliser les tensions nées entre deux échelons de gouvernement⁵⁰⁴.

Section 1 : La légitimation du pouvoir financier fédéral et la médiation de tensions

En effet la légitimation du pouvoir financier fédéral est due à la fonction du pouvoir législatif. Dans l'élaboration de la législation il est le seul à être légitimement autorisé à créer la loi (§1), et par conséquent, les recettes qui financent le budget. C'est dans l'exercice de ce pouvoir que les tensions se produiront avec les acteurs locaux et que l'intervention d'un autre pouvoir sera nécessaire pour clarifier l'interprétation de la loi en donnant sens aux limites des uns et des autres⁵⁰⁵. La médiation de tensions (§2) est alors rendue nécessaire pour permettre au système fédéral de maintenir l'unité de ses composants territoriaux.

§1- L'exercice d'un pouvoir exclusivement fédéral par l'intervention du législatif

On entend souvent des plaintes de la part de gouvernants au niveau local (gouverneurs et maires) concernant un excès de l'éventail des compétences des autorités fédérales sur la disponibilité et la gestion de ressources financières. Il faudrait aussi

⁵⁰³ ANSOLABEHERE Karina, *La política desde la Justicia, cortes supremas, gobierno y democracia*, Edit. Facultade Latinoamericana de Ciencias Sociales y Fontamara, 2007, pp. 220-227.

⁵⁰⁴ AGUILAR G. Jorge, *La interpretación de la Ley Tributaria*, Revista de Administracion Publica, no 14, enero-febrero, Mexico, 1960, pp. 43-51.

⁵⁰⁵ FLORES ZAVALA Ernesto, *El problema de la interpretación de las Leyes fiscales*, Revista de Administracion Publica, no 14, enero-febrero, 1960, pp. 28-30.

ajouter, qu'une telle dénonciation a également une connotation financière, pointant le manque de capacité pour accomplir des missions plus grandissantes qui les dépassent dans tous les domaines, au point de vue de l'administration et des infrastructures.

Il existe un désaccord de la part des acteurs locaux concernant les compétences très larges de la fédération. Malgré cela, les compétences exercées par les autorités fédérales sont le produit d'une structure juridique ainsi construite, qui garantit l'intervention des trois pouvoirs, le Judiciaire, l'Exécutif et le Législatif, dans des domaines spécifiques ou exclusifs. Le rôle des acteurs locaux n'est que le résultat d'une évolution historique par laquelle il y a eu une augmentation progressive du pouvoir fédéral⁵⁰⁶.

Le modèle juridique mexicain a été construit sous l'inspiration de la division tripartite des pouvoirs. C'est pourquoi, afin de rendre plus intelligible le côté conflictuel du fédéralisme financier, nous nous reportons ici à « la reserva de la ley » (A) qui est l'un des moyens par lequel sera justifié l'exercice du pouvoir fédéral en matière financière. En d'autres termes, la légitimation des décisions prises par la fédération à travers le législatif remplit également le critère de la répartition des fonctions de chaque organe du pouvoir. La délimitation d'une telle répartition de compétences n'est pas suffisante et l'intervention du Pouvoir Judiciaire va devenir nécessaire dans la médiation des tensions intergouvernementales (B).

A- La Réserve de la Loi

La « *Reserve de la Loi* » est un principe qui trouve son origine dans les Parlements médiévaux, par lesquels le monarque attribuait aux Assemblées délibérantes des compétences pour décider des droits personnels ou patrimoniaux du peuple⁵⁰⁷. L'aspect patrimonial sera réinterprété dans une époque moderne et, à travers la *Reserva de la Ley*, il y aura une extension des compétences fédérales généralement reconnues par la Constitution et qui se trouveront exceptionnellement dans la Loi⁵⁰⁸.

⁵⁰⁶ ALANIS Gustavo, *Ampliacion de la esfera de la Administracion Publica*, in *Revista de Administracion Publica*, *ibid*, pp. 53-56.

⁵⁰⁷ ESQUIVEL Alvarado et DE JESUS Miguel, *El hecho imponible y su cobertura por el principio constitucional de la legalidad tributaria*, in *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, ano III, no. 8, Julio, Mexico, 1999, pp. 34-36.

⁵⁰⁸ CARBONELL Miguel, *Sobre la Reserva de la Ley y su problematica actual*, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autonoma de Zacatecas, Vinculo Juridico*, no 42, Abril-Junio, Mexico, 2000, p. 33. D'une part, pour ce chercheur l'importance de tel principe, est qu'une loi peut donner du sens à l'exercice d'une compétence non explicitement contenue dans la constitution, parce que par volonté du

L'interprétation de ce principe exclut le domaine privé car l'éventail des compétences de l'autorité revêt un caractère public, ces compétences devant être contenues dans une normativité appropriée, non ambiguë. Dans le cas du fédéralisme financier, ce principe est utilisé pour clarifier l'étendue du pouvoir fédéral en matière fiscale, ce qui est *l'équivalent du principe de légalité en droit fiscal*⁵⁰⁹.

1°) Les sous divisions

Par la Réserve de la Loi, le Pouvoir Exécutif est mis à part afin qu'il n'intervienne pas dans les compétences du pouvoir législatif. Cela signifie que les compétences inscrites dans la constitution politique seront légitimement exercées dès lors qu'aucun des pouvoirs n'intervient pas dans la sphère de compétences des autres. Les limites imposées aux acteurs dans l'équilibre des pouvoirs seront concrétisées par la portée de la législation, qui attribue directement des responsabilités à chacun, comme une manifestation claire de l'exercice de la volonté publique, exercée par le Législatif. Dans cette manifestation du pouvoir une double classification de la réserve de la loi se déploie dans le système fédéral mexicain⁵¹⁰.

Dans la classification de la réserve de la loi, celle-ci est divisée en *réserve absolue* et *réserve relative*. Pour la première modalité, la validité des lois est formellement reconnue par sa création au sein du Congrès Fédéral ou Local, car il faut rappeler que les États fédérés

législateur, une loi doit déterminer la régulation d'un domaine ou d'un secteur concret. D'autre part, le domaine dans lequel ce principe sera utilisé n'est pas uniquement le terrain financier ; il y existe aussi d'après la doctrine, une utilisation en matière pénale, que nous n'allons pas étudier. Cf. LOPEZ AGUILAR Juan Fernando, *La Reserva de Ley en Materia Penal. Ley, reserva de ley y legalidad penal, desde la perspectiva del constitucionalista español*, in *Revista Espanola de Derecho Constitucional*, ano 11, no. 33, Septiembre- Diciembre, 1991, pp. 105-143.

⁵⁰⁹ MESSI Maximilien, *Nul n'est censé ignorer la loi fiscale*, Tome II, L'incertitude de la règle applicable, Edit. L'Harmattan, 2007, p. 52. « Le principe de légalité implique que l'administration doit respecter l'ensemble des sources du droit et que chaque niveau de la hiérarchie administrative doit respecter toutes les règles produites aux niveaux supérieurs de la hiérarchie. C'est là une garantie très importante pour les citoyens. La loi, incarnation de la volonté générale, s'impose à l'administration » Cela signifie que l'administration ne peut agir qu'en conformité avec le droit dont la loi écrite est un des éléments. Une autre caractéristique que l'auteur trouve est que le principe de légalité de l'impôt signifie que l'impôt est une matière réservée au législateur.

⁵¹⁰ JIMENEZ GONZALEZ Antonio, *Lecciones de derecho tributario*. Edit. Thomson, Meixico, 2004, pp. 151-159. Pour ce professeur, la réserve de la loi était implicitement contenue dans les constitutions politiques fédérales que le Mexique a connues au cours de son histoire. Il nous donne des exemples comme les articles 47, 50 et 51 de la Constitution de 1824, par lesquels le législatif manifestait son rôle dans la distribution des compétences fiscales. Dans la Constitution de 1857, les articles 31 et 72 avaient déjà une formule similaire à celle de la constitution de nos jours, en mettant en place le pouvoir de fixer les impôts et l'obligation des citoyens de contribuer aux dépenses de l'État. Finalement dans la Constitution de 1917, les articles 31 et 73 ont servi à identifier la place du législatif pour légiférer, par rapport aux recettes qui financent le budget de l'État.

possèdent un pouvoir législatif local. Cette modalité est expresse car la validité de la normativité est conditionnée uniquement et exclusivement par la légitimité du pouvoir qui l'a créée.

Pour le deuxième cas, celui de la réserve relative, elle est employée pour éclaircir les compétences dans un domaine, comme les compétences fiscales, à travers l'implication d'autres normes qui ont été créées en lien avec de telles compétences. Cela ne signifie pas que cette classification ne soit pas légitime, mais du fait de l'imprécision du contenu de la disposition normative, la classification peut être utilisée pour clarifier la portée des telles dispositions⁵¹¹.

Cette classification s'explique par un arrêt de la Cour Suprême de Justice, sur la Réserve de la Loi et ses implications ; nous pouvons avancer que c'est la doctrine qui l'a divisée de telle manière afin de clarifier le rôle de l'autorité législative (fédérale et locale) dans la création de la loi fiscale, comme une compétence légitimement attribuée et reconnue par l'autorité.

En quoi cela est-il en lien avec l'instabilité du fédéralisme financier ? Si cela relève dans une certaine mesure des compétences du pouvoir législatif –évoquées dans la deuxième partie de notre thèse– il convient de souligner que la sphère fédérale a été légitimée pour occuper un rôle central dans les décisions fiscales au niveau national, ce qui a permis l'exercice des compétences que nous décrivons ultérieurement⁵¹².

Le fonctionnement du fédéralisme financier mexicain dans lequel les compétences fiscales locales ont été réduites par un élargissement des compétences fédérales s'explique sous réserve de la loi, par la légitimité exercée par la sphère fédérale. Pour donner un exemple, dans

⁵¹¹ Arrêté Jurisprudenciel, Legalidad Tributaria. Alcance del principio de Reserva de Ley. Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VI, Noviembre de 1997, Tesis Aislada, P. CXLVIII/97, Materia Administrativa, p. 78

Langue d'origine : « ... para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al de la reserva de la ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquel. La doctrina clasifica la reserva de la ley en absoluta y relativa. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal... la materia de la reserva de la Ley no puede ser regulada por otras fuentes. La relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley, vengán a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse ; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa » Traduction : « ...pour déterminer la portée ou le contenu du principe de légalité, il est important de voir le principe de la réserve de la loi car les deux sont associés. La doctrine a classifié la réserve de la loi en *réserve absolue* et *relative*. La première apparaît lorsque la régulation d'un domaine doit, de forme exclusive être régulée dans la législation relative à tel aspect, mais à condition que ce soit la loi qui détermine de forme expresse et limitativement les directives auxquelles elle doit être assujettie ; c'est-à-dire que la régulation des sources secondaires doit être subordonnée aux directives essentielles établies par la loi de leurs domaines respectifs ». Dans ce cas, selon l'arrêté jurisprudenciel, tout le système fédéral dépend alors des dispositions créées par le Législatif fédéral, c'est pourquoi l'intervention des acteurs locaux est limité face à ce pouvoir.

⁵¹² Arrêté Jurisprudenciel, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, *Distribucion constitucional de competencias para decretar impuestos*. México, Serie de Debates, Núm. 16, 1999.

l'acceptation d'une harmonisation de la normativité fiscale, les gouvernements locaux ont été dépossédés du pouvoir fiscal et, ils peuvent difficilement interrompre ce processus, car la réserve de la loi est un principe à caractère constitutionnel⁵¹³ qui justifie l'intervention fédérale dans tous les secteurs de productivité nationale. En outre, nous pouvons observer la rigidité du système juridique qui, pour effectuer des réformes de grande ampleur, doit passer par un processus législatif fédéral qui échappe aux domaines des acteurs locaux ; ainsi, on ne pourra pas trouver un rééquilibrage du pouvoir entre la fédération et les États fédérés, car constitutionnellement et par l'arsenal juridique ainsi créé, ceci ne relèvera pas des compétences locales⁵¹⁴.

2°) L'exclusion du gouvernement local

En effet, l'exercice des compétences en matière fiscale par rapport aux principales recettes au niveau national relève d'un pouvoir duquel les gouvernements locaux sont exclus. La structure juridique constitutionnelle, même si elle reconnaît que les gouvernements locaux bénéficient d'une relative autonomie, précise que celle-ci n'est pas absolue dans la mesure où elle est limitée par le pouvoir fédéral.

Nous l'avons vu dans la réserve de la loi, le pouvoir fiscal est reconnu pour les dispositions qui émanent du législatif aux niveaux fédéral ou local, comme une condition de légitimité et de légalité de ce pouvoir public⁵¹⁵. Si cette caractéristique est propre à l'exercice d'une compétence du pouvoir législatif local, avec une limitation ou une annulation par les compétences exclusives de la fédération inscrite parallèlement dans la constitution, quelles modalités de compétences les autorités locales pourront-elles exercer?

⁵¹³ CHAGOYAN CELIS Karen Beatriz, *Principios Constitucionales tributarios y principios tributarios constitucionalizados*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007. Le gouvernement fédéral est autorisé à lever des impôts et à imposer des sacrifices patrimoniaux à ses gouvernés, dont les caractéristiques seront établies dans la loi.

⁵¹⁴ Pour donner un exemple, la nouvelle loi fédérale de responsabilité financière approuvée par le Législatif fédéral le 30 mars 2006, va encadrer les compétences économiques de la fédération, sur la programmation, exécution, contrôle et évaluation de recettes et dépenses publiques. Cette loi était un engagement de l'administration fédérale sur la gestion de finances publiques sans une intervention des acteurs locaux, qui en principe devraient être les plus intéressés de l'emploi efficace de ressources par l'administration fédérale.

⁵¹⁵ DELGADILLO Luis Humberto, *Principios de derecho tributario*. Edit. Limusa, Mexico, 2003. Pour ce professeur, les conditions indispensables du pouvoir d'imposition sont dues à une caractéristique inhérente à l'État, qui ressort d'une norme suprême, exercé par le pouvoir législatif.

L'arrêt jurisprudentiel relatif à la coordination fiscale entre la fédération et les États est très évocateur des limites fixées au pouvoir fiscal local, à travers l'harmonisation fiscale⁵¹⁶. Cette harmonisation fiscale a simplifié la collecte des impôts, mais nous devons souligner également que, sous couvert de l'efficacité fiscale, il y a eu une limitation du pouvoir local et une superposition fédérale à ce niveau. En d'autres termes, il y a eu une négociation à la lumière de l'harmonisation fiscale, pour limiter le degré d'intervention qui correspondrait à un exercice de la sphère locale en matière fiscale.

La situation du manque de recettes par les limites d'imposition provoquera des tensions entre les acteurs gouvernementaux, dans la poursuite d'un élargissement des compétences attribuées au niveau local. Comme nous le verrons, la confirmation du pouvoir d'imposition fédéral sera l'une des sources de conflits, puisqu'à partir de l'interprétation de la législation, les acteurs locaux seront à la recherche d'un contournement du pouvoir fédéral dans le dessein d'une appropriation des domaines financiers.

B- Le Pouvoir Judiciaire et sa fonction dans la légitimation du pouvoir fédéral, par la médiation de tensions intergouvernementales

L'intervention du Pouvoir Judiciaire dans la médiation de tensions intergouvernementales va utiliser *la réserve de la loi* comme une double affirmation du pouvoir fédéral, car si on l'observe attentivement, il n'est pas suffisant de savoir que le législatif est légitime par nature de déterminer les limites de compétences intergouvernementales dans la Constitution. Il faut alors l'intervention de la Cour Suprême de Justice pour expliquer la portée de dispositions légitimement adoptées par le législatif⁵¹⁷. De plus, celle-ci devient obligatoire parce qu'elle a été validée par un processus législatif et parce que son contenu ne se limite pas à une simple disposition, mais à un domaine exclusif de tel organe du gouvernement.

⁵¹⁶ Arrêt Jurisprudentiel. Jurisprudencia, Coordinación fiscal entre la federación y los Estados. Efectos de la celebración de los convenios de adhesión al sistema nacional relativo respecto de la potestad tributaria local. Registro 189, 752, Materia Constitucional, Administrativa, Novena Época, Segunda Sala, Publicada en el Semanario de la Federación y su Gaceta, XIII, mayo de 2001, Tesis 2a/J.17/2001, p. 293. D'après la Cour Suprême, "la célébration des accords par le Système National de Coordination Fiscale, a des conséquences sur les compétences fiscales qui peuvent exercer les Congrès locaux. La finalité est d'éviter la double imposition lorsque la même base imposable soit concerné par un impôt fédéral, dans ce cas le gouvernement local doit s'abstenir d'exercer son droit d'imposition, car l'Etat fédéré a la possibilité de recevoir un montant par voie de transferts"

⁵¹⁷ Cette interprétation de la CSJ permet de déterminer le sens que le législateur a voulu donner aux normes juridiques. C'est une fonction nécessaire lorsque les dispositions constitutionnelles ne sont pas très précises. Cf. SACCONI Mario Augusto, *Manual de Derecho Tributario*, Edit., La Ley, Argentina, 2002, pp. 35-39.

La législation mexicaine prévoit dans ses articles 31 et 73—alinéa VII— constitutionnels deux préceptes fondamentaux qui se trouvent au cœur du système fiscal et budgétaire.

L'article 31 établit l'obligation pour les mexicains de contribuer à couvrir les dépenses publiques des trois niveaux gouvernementaux, proportionnellement et équitablement *selon les dispositions des Lois*. C'est dans cette dernière partie de l'article en question que la portée de la législation sera élargie, nommée *réserve de la loi*, car la mise en application du système dépendra des autres normes préexistantes. Nous pouvons citer comme exemples le Code Fiscal, la Loi sur l'IR, sur la TVA ou d'autres lois relatives au domaine fiscal.

L'autre article en question, le 73 (Alinéa VII) établit la compétence du Congrès d'imposer les contributions nécessaires pour financer le budget. D'après un arrêt jurisprudentiel⁵¹⁸, l'existence d'une norme formelle est indispensable pour que l'imposition soit valable car ce moyen va satisfaire la condition requise de légitimité, par laquelle les citoyens décident à travers leurs représentants du type de charge qu'ils veulent supporter⁵¹⁹.

De cette manière nous pouvons dire que la normativité favorise l'exercice de compétences fédérales, peu importe qu'il s'agisse du législatif, dans l'expédition des normes concernant les recettes. Il est possible de voir qu'il s'agit d'une monopolisation du pouvoir fiscal⁵²⁰, par la capacité à faire contribuer obligatoirement les citoyens, qui seront appelés à participer aux les dépenses fédérales, selon les dispositions fiscales prévues à cet effet⁵²¹.

Les exceptions en matière juridique sont une affaire incontournable, c'est pourquoi dans ce cas, l'Exécutif peut être autorisé à faire des adéquations par rapport à des contributions en lien avec l'activité commerciale. Cela nous permet de confirmer que les acteurs fédéraux décident librement et légitimement de la façon de mener la nation. En effet, le système fiscal répond à la nécessité d'approvisionnement des recettes. Cependant, d'après les sujets exposés dans notre thèse, les pratiques politiques et les conditions économiques provoquent une instrumentalisation d'une telle situation. Il est important de rappeler que les fonds non conditionnés compris dans le fond 28 sont constitués par le partage d'une portion des impôts

⁵¹⁸ Arrêt Jurisprudentiel. Legalidad Tributaria. Alcance del principio de Reserva de Ley. Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federacion y su Gaceta VI, Noviembre de 1997, Tesis Aislada, P. CXLVIII/97, Materia Administrativa, p. 78

⁵¹⁹ *Ibid.* « conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propio gobernados, a traves de sus representantes, los que determinen la cargas fiscales que deben soportar, asi como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precision el alcance de sus obligaciones fiscales ». Traduction : « conformément à ce principe, il faut une loi formelle pour l'imposition de contributions, ce qui permet de satisfaire l'exigence que ce sont les gouvernés qui décident, à travers leurs représentants, du type de charges qu'ils doivent supporter »

⁵²⁰ JIMENEZ GONZALEZ Antonio, Op.cit., p. 151.

⁵²¹ SALDANA MAGALLANES Alejandro, *La ilegalidad en las revisiones fiscales y su trascendencia en la defensa fiscal*, Edit. ISEF, Mexico, 2004, pp.17-27.

fédéraux, alors que la fiscalité est librement menée par le gouvernement fédéral, de telles décisions se répercutent inévitablement sur les finances des autorités locales⁵²². Par cette situation nous quittons l'argumentation basée sur le besoin de répondre exclusivement à des problématiques relatives aux conditions sociales, économiques et politiques nationales, pour entrer sur un terrain bien plus complexe. La pratique de relations gouvernementales au sein de la fédération est validée par des dispositions juridiques légitimement adoptées. Cela signifie que ce ne sont alors pas uniquement les besoins nationaux ce qui justifie et assure une telle suprématie fédérale, mais l'ensemble de dispositions juridiques créées pour que le gouvernement fédéral soit capable d'imposer sa gestion.

§2- *La médiation des tensions*

L'intervention du Pouvoir Judiciaire dans la consolidation du système fédéral sera visible par l'action de la Cour Suprême de Justice, qui est le tribunal suprême capable de contrôler l'application et le respect des dispositions constitutionnelles. Historiquement et par l'évolution institutionnelle du fédéralisme mexicain, dans la division des pouvoirs adoptée, la Cour Suprême de Justice s'est vue attribuer un rôle fondamental pour résoudre les conflits nés de l'invasion de la sphère de l'un ou plusieurs des acteurs, dans l'exercice des compétences fédérales ou locales⁵²³.

Il s'agit d'une fonction essentielle qui nous permettra de voir une fois de plus que l'instabilité des relations financières dans le système mexicain est une réalité évidente compte tenu du type de conflits à gérer par le pouvoir judiciaire. Cette fonction permettra la médiation des tensions entre les sphères gouvernementales dont la lisibilité des dispositions juridiques permettra d'éviter une aggravation des conflits entre les acteurs.

Dans le fonctionnement du fédéralisme les décisions prises par les Cours Suprêmes dans des fédérations comme la canadienne ou l'américaine, ont été considérées comme tendancieuses, au bénéfice du niveau fédéral, et ayant même un effet centralisateur du pouvoir exercé par ce niveau gouvernemental⁵²⁴. C'est là que réside notre intérêt, dans le

⁵²² BRAVO ARTEAGA Juan Rafael, *Derecho Tributario, escritos y reflexiones*. Colección de textos de jurisprudencia, Universidad del Rosario, 2008, p. 115. « L'évidente instabilité de la législation obéit à la nécessité d'affronter le déficit fiscal, qui constitue un problème pour les finances publiques ».

⁵²³ ALVARADO Arturo, *La reforma de la justicia en Mexico*, Edit. El colegio de Mexico, 2008, p. 312. « Ce sont régulièrement les tribunaux fédéraux qui décident à propos des controverses locales... Le centralisme politique mexicain explique l'absence d'un fédéralisme judiciaire réel et effectif ».

⁵²⁴ BZDERA André, Mémoire dans le cadre du Master en sciences politiques, *L'impact de quelques arrêts de cours suprêmes fédérales sur le partage des pouvoirs au Canada, aux États-Unis et dans les*

cadre de l'organisation fédérale du Mexique, c'est-à-dire qu'il s'agit de vérifier, en s'appuyant sur des cas précis, de quelle manière cette tendance se confirme.

A- Une fonction essentielle dans l'intelligibilité de la loi

La fonction essentielle de rendre plus intelligibles les compétences constitutionnelles attribuées à chaque autorité est une affaire très délicate qui a permis à notre avis, de donner plus de sens au type de fédéralisme centralisé en matière financière. Cela coïncide parallèlement et paradoxalement avec l'équilibre du système fédéral mexicain, où une sorte d'harmonie entre les acteurs est nécessaire afin de garantir la stabilité du système, tout particulièrement à partir du processus de démocratisation qui semble s'installer de façon permanente⁵²⁵.

Le pouvoir judiciaire est composé de la Cour Suprême de Justice, du Tribunal Électoral, des Tribunaux Unitaires de Circuit, et des Tribunaux locaux dans le D.F.⁵²⁶. Le fonctionnement de l'administration de justice proportionné par les tribunaux se déploie vers le domaine public pour résoudre des conflits qui pourraient mettre en péril la stabilité du modèle fédéral. La Cour Suprême de Justice se place comme l'organe suprême qui est constitutionnellement compétent pour prendre en charge la discussion et la résolution de controverses issues du domaine fiscal dans notre cas (sujet B).

Il convient de souligner que nous ne mettons pas en question l'autorité exercée par ce pouvoir, car il est fondamental dans l'organisation de l'État, et plus encore pour des nations tendent vers un niveau plus achevé de démocratie. Toutefois, nous sommes obligés de présenter dans notre étude ce qui, dans la conception du fédéralisme au fil du temps, a permis un renforcement de la sphère fédérale dans son ensemble, ce que nous avons précédemment évoqué à plusieurs reprises.

La nomination des ministres qui intègrent la Cour Suprême s'effectue par la sélection de trois personnes, présentées par le Président de la République au Sénat. Ce dernier choisira un

Communautés européennes, Université de Montréal, janvier, 1990, pp. 102-108. Les études de cas comme celui des États-Unis ou du Canada ont confirmé d'après ce travail de recherche, une tendance à favoriser le niveau fédéral par les décisions de la Cour Suprême, en limitant le pouvoir des gouvernements locaux.

⁵²⁵ TORRES ESPINOSA Eduardo, *El poder judicial en Mexico y la nueva fuerza entre los poderes publicos, 1994-2003*, in CORONA ARMENTA Gabriel, *Los Poderes federales en la consolidacion democratica de Mexico*, Edit. UNAM et GERNIKA, Mexico, 2006, pp. 109-206.

⁵²⁶ Constitution Fédérale, Chapitre IV, *del Poder Judicial*, article 94.

candidat après avoir étudié les dossiers de chacun dans un délai de 30 jours, s'il n'y a aucune réponse du Sénat, dépassé ce délai le Président peut librement choisir parmi les candidats présentés préalablement. En cas du refus du Sénat de tous les candidats soumis à examen, le Président pourra présenter une deuxième fois d'autres candidats. Dans l'éventualité d'un nouveau refus, le Président pourra alors nommer directement parmi les candidats celui qui lui semblera le plus qualifié⁵²⁷. Indépendamment de la fonction que les ministres occupent dans l'administration de la justice, le Président conserve un certain lien qui pourra bénéficier à l'Exécutif et même à la sphère fédérale dans son ensemble. Que les décisions judiciaires soient tendancieuse ou pas, leur importance est un point clé dans l'observation de l'instabilité que nous essayons de démontrer.

L'intelligibilité de la loi dépend largement de la fonction judiciaire; dans d'autres domaines les hauts tribunaux auront la responsabilité de dévoiler par leurs décisions le sens de la législation. De façon pyramidale, la Cour Suprême ainsi placée dans la Constitution et sa loi organique⁵²⁸, est celle qui sera responsable de donner plus de cohérence aux dispositions et aux actes des autorités. Le jugement de cette autorité porte sur le type de compétences exercées par chacun des acteurs et fixées d'après les dispositions et attributions dans le cadre du fédéralisme.

B- Le rôle de la Cour Suprême de Justice

L'existence inévitable des conflits dans la fédération est un phénomène de plus en plus marqué. Avec l'arrivée de plus de gouvernants dans le cadre de l'alternance politique au niveau local (États fédérés et municipalités) les tensions semblent s'accroître. Issue de cette réalité, la résolution des conflits dans l'édification de la structure fédérale a développé un système juridique mieux armé afin d'éviter l'érosion du pacte fédéral. D'ailleurs dans l'histoire politique du Mexique, l'une des principales questions que les législateurs se sont posées était celle de la résolution des conflits entre les différentes autorités gouvernementales⁵²⁹.

⁵²⁷ *Ibid.*, article 96.

⁵²⁸ Loi Organique du Pouvoir Judiciaire. *Ley Organica del Poder Judicial de la Federacion*, publiée dans le Journal Officiel le 26 mai 1995.

⁵²⁹ GONZALEZ OROPEZA Manuel, *Las Controversias entre la Constitucion y la Politica*. Edit. IJJ de la UNAM, Mexico, 1993, pp. 9-37. Le contrôle de la constitutionnalité est né en attribuant du pouvoir à des organes politiques non juridictionnels. Lorsqu'il s'agissait d'une loi locale qui pouvait affecter le système fédéral établi, le Sénat, en tant que représentant des États fédérés et organe fédéral, était appelé à résoudre une telle situation. Dans l'évolution conflictuelle du fédéralisme mexicain, des conflits en matière électorale ont vu le jour, comme une conséquence de l'instabilité gouvernementale qui devait voir souvent se confronter des mouvements armés. En 1872, le Président Juárez a présenté un projet de loi pour attribuer au Congrès la compétence de se prononcer et résoudre les conflits des États fédérés. Le principal

D'après l'article 105 de la Constitution fédérale⁵³⁰, la Cour Suprême est compétente pour se prononcer dans des conflits relatifs à des controverses constitutionnelles (à l'exception du domaine électoral)⁵³¹ et à des actions d'inconstitutionnalité qui ont pour objet la mise en question des possibles contradictions dans les lois générales et dans la propre Constitution fédérale.

Par rapport aux controverses constitutionnelles qui est le domaine qui nous intéresse, il s'agit des conflits qui se produisent entre : la fédération et un État ou le DF, la fédération et une municipalité, le Pouvoir Exécutif et le Congrès de l'Union, deux États fédérés, un État fédéré et le DF, deux municipalités de différents États fédérés, deux pouvoirs d'un même État fédéré (sur la constitutionnalité de ses actes ou des dispositions générales), un État fédéré et une municipalité (sur la constitutionnalité de ses actes ou des dispositions générales), un État fédéré et une municipalité d'un autre État fédéré (sur la constitutionnalité de ses actes ou des dispositions générales), deux organes de gouvernement du DF (sur la constitutionnalité des actes et des dispositions)⁵³².

L'inscription dans la constitution des acteurs qui interviennent dans les controverses constitutionnelles n'est pas suffisant pour comprendre l'utilité de cet instrument juridique dans la structure fédérale, alors deux questions sont posées : pourquoi les autorités ont-elles recours à l'instance judiciaire (1°) et comment le font-elles (2°).

1°) Pourquoi les autorités recourent-elles à l'instance judiciaire?

Dans une perspective historique, la résolution des conflits entre les autorités au sein de l'union fédérale a été très agitée par des périodes d'instabilité non seulement politique mais aussi armée. Les antécédents du fédéralisme politique que nous avons présentés nous donnent une idée de la complexité du processus d'adoption du modèle fédéral. Dans cette évolution il était naturel de constater la consolidation d'un organe fédéral, qui était le seul à pouvoir éviter

problème était de décider quelle était l'instance la plus à même de légitimer les décisions prononcées, dans les conflits entre les États qui est un problème à caractère territorial. Ceci sera une source de conflits car il n'y avait aucun moyen de distinguer la nature du problème et ce jusqu'en 1917. Au cours de cette période le fait est que les législateurs ont réussi à séparer les conflits : d'une part ceux qui naissent de l'application du texte constitutionnel, et d'autre part, ceux qui étaient provoqués par des conflits politiques sans encadrement juridique.

⁵³⁰ Constitution Politique en vigueur (2011)

⁵³¹ Pour la solution des conflits en matière électoral, il existe le Tribunal Fédéral Électoral.

⁵³² Art. 105 Constitutionnel, Alinéa I.

la division du pays par des conflits internes⁵³³. Cet organe serait une instance suffisamment représentative et légitime pour exercer une telle fonction. Lors de la confirmation de la constitution fédérale de 1917, la Cour Suprême assumera cette fonction indispensable, afin de résoudre les conflits résultants d'une invasion des compétences entre les différents échelons de gouvernement.

En effet, selon l'interprétation de la normativité constitutionnelle, seul un organe de cette nature pourrait déterminer la portée des dispositions juridiques en ce qui concerne les limites et le sens de telles dispositions⁵³⁴. Puisque l'autorité judiciaire est la seule à pouvoir interpréter le contenu des dispositions juridiques, des compétences constitutionnelles et non constitutionnelles des gouvernements fédéral ou local, ou bien des compétences des autorités, sur le plan de l'impartition de la justice, les autorités sont contraintes de demander son intervention, afin de pouvoir exercer leurs compétences ou pour limiter celles des autres.

La Cour Suprême intervient aussi, selon la nature des sujets du conflit où le recours juridique employé peut différer. C'est-à-dire qu'il peut exister une possibilité de conflits entre les gouvernés et les autorités. Dans ce cas, la législation prévoit un moyen connu comme le *Juicio de Amparo*⁵³⁵, qui ne fait pas partie de notre recherche, mais sera néanmoins utilisé comme un outil de protection de garanties des gouvernés, face aux autorités⁵³⁶.

Il faut bien préciser que le *Juicio de Amparo*, qui est un moyen de protection des garanties constitutionnelles, ainsi prévu par la Loi Réglementaire relative aux articles 103 et 107 Constitutionnels, ne s'applique pas à l'article 105 qui contient la référence aux controverses constitutionnelles, objet de notre intérêt⁵³⁷.

⁵³³ URIBE ARZATE Enrique, *El sistema de justicia constitucional en Mexico*, Edit. Miguel Angel Porrua, Universidad Autonoma de Mexico, 2006, pp. 33-45.

⁵³⁴ LOPEZ VALADEZ Francisco, *La interpretacion Judicial de la Constitucion*. In ouvrage collectif, *Los Cambios Constitucionales*, Edit. IJ de la UNAM, 1977, pp. 39-46.

⁵³⁵ BUSTILLOS Julio, *Federalismo Judicial a traves del Amparo. Relacion entre las jurisdicciones federal y locales a traves del instrumento protector de los derechos fundamentales*, Edit. UNAM, 2010, pp. 65-66. Le *Juicio de Amparo* en tant qu'instrument de protection juridique de citoyens peut concerner les domaines civil, pénal, administratif et du travail. Les instances fédérales peuvent influencer les organes locaux, particulièrement lorsque les décisions des tribunaux fédéraux tendent à interpréter et modifier les résolutions des tribunaux locaux, ce qui a provoqué selon les spécialistes, une caractérisation du système de justice mexicaine comme d'une justice fédérale.

⁵³⁶ Nous n'allons pas parler du *Juicio de Amparo* qui pourrait être sollicité par les citoyens, il est le recours juridique par lequel les gouvernés peuvent éviter la violation des garanties offertes par la Constitution, nommées « garantias constitucionales ». En effet la Cour Suprême intervient mais il ne s'agit pas de la même nature de conflits que celle qui concerne notre sujet de thèse, relative au pouvoir public.

⁵³⁷ Ley de Amparo, Reglamentaria de los articulos 103 et 107 de la Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publiée dans le Journal Officiel le 10 janvier 1936, et en vigueur actuellement (2011). L'article 103 de la Constitution politique et 1 de la Loi réglementaire exposent comme des causes pour demander le *Juicio de Amparo* l'existence de controverses qui affectent les garanties individuelles, par des actes d'autorité fédérale qui affectent la souveraineté des États et par des actes des autorités qui affectent les attributions de l'autorité fédérale. En effet, on pourrait penser qu'il s'agit du même type de conflits que les controverses constitutionnelles que nous avons mentionnées antérieurement, sauf que cette loi et les

La finalité des autorités habilitées pour faire intervenir la Cour Suprême d'après l'article 105 Constitutionnel, a pour unique but d'éviter l'affectation de leurs compétences, dans le sens où l'intromission d'une autre autorité pourrait limiter son autonomie et provoquer des préjudices. De même, il n'existe pas d'autorité qui puisse déclarer un acte constitutionnel ou anticonstitutionnel, autre que le Pouvoir Judiciaire⁵³⁸. La question qu'on pourrait se poser est de savoir si par cette intervention judiciaire fédérale, les gouvernements locaux seront bénéficiaires au moins en ce qui concerne la reconnaissance des compétences économiques. Cette situation sera élucidée dans le sujet, §2 *conflicts de nature financière*, de cette même partie.

Les autorités sont obligées alors, de recourir devant l'instance judiciaire car sans qu'il importe qu'il s'agisse du niveau fédéral, local, ou des deux, il existe toujours des actes qui échappent à l'application stricte de dispositions juridiques⁵³⁹. Que ce soit volontairement ou par méconnaissance, il est évident que ceci provoquera des tensions à tous les échelons gouvernementaux, ce qui impose la nécessité de disposer d'un outil de résolution de conflits.

2°) Comment les autorités recourent-elles à l'instance judiciaire ?

Les acteurs gouvernementaux (à l'exclusion des particuliers) peuvent présenter la ou les controverses constitutionnelles, fondées sur la violation de dispositions juridiques générales, à travers des actes qui affectent leurs compétences ; une condition essentielle est que l'acte spécifique considéré dans une telle violation soit relatif à des dispositions juridiques en vigueur. Dans ce cas, la publication d'une norme spécifique est nécessaire pour formuler la demande. L'autre possibilité d'interposer une controverse constitutionnelle consiste à mettre en question des actions considérées violatrices. Il s'agit par exemple du cas de l'utilisation du veto présidentiel ordonnant aux autorités locales l'adoption d'un comportement particulier par rapport à des situations spécifiques. De cette manière les trois types d'actes pour lesquels

causes de validité ne sont pas relatives à l'article 105, c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas du même type de conflits. Cf. HUERTA OCHOA Carla, *El Control de la Constitucionalidad, analisis del articulo 105 Constitucional*, in Boletín de derecho comparado, Nueva serie XXXI, no 93, septiembre-diciembre, Mexico, 1998.

⁵³⁸ Arrêt Jurisprudentiel. *Control Judicial de la Constitucion, es atribucion exclusiva del Poder Judicial de la Federacion*, Pleno, Apéndice al Semanario Judicial de la Federacion 1917-2000, T-I, materia constitucional, tesis 160, p. 197.

⁵³⁹ OBREGON SANCHEZ Soraya, *De los conflictos de competencia y constitucionalidad entre los poderes del Estado*, in Homenaje al profesor FIX ZAMUDIO Hector, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2010, pp. 591-598.

l'intervention de la CSJ pourrait être sollicitée sont les actes positifs, négatifs ou des omissions⁵⁴⁰.

Une fois que l'existence d'une violation commise par les actes d'une autorité sur une autre a été vérifiée, celle qui a été endommagée peut demander l'intervention de la Cour, une fois que cet acte a été porté à sa connaissance⁵⁴¹. Dans le cas où un acte est considéré comme inconstitutionnel, il est nécessaire qu'il remplisse les conditions établies dans l'article 105 constitutionnel déjà mentionné. L'intention de cette procédure est de limiter les actions des autorités et remettre à leur place tous les organes ou pouvoirs qui émanent de la constitution fédérale⁵⁴².

Pour recourir à la Cour il est nécessaire de remplir certaines conditions comme dans toute procédure de nature juridique, à savoir : présenter la demande sous forme écrite qui contiendra le nom de l'autorité, l'organe ou le pouvoir, le domicile, le nom du responsable ou fonctionnaire qui le représente, l'autorité, le pouvoir ou l'organe contre lequel s'oppose la procédure, les noms des tiers intéressés s'il y a lieu. Il faut également préciser la disposition juridique ou l'acte, sur lequel se fonde la demande d'annulation, la référence aux dispositions constitutionnelles considérées comme non respectées et une exposition des faits ou abstentions des autorités⁵⁴³.

Les aspects particuliers de la procédure ne sont pas contenus dans notre recherche; en effet, notre intérêt est de donner une vision globale de ce mécanisme⁵⁴⁴ par lequel nous

⁵⁴⁰ Arrêt Jurisprudentiel. Controversias constitucionales, procede impugnar en esta via las que se susciten entre las entidades, poderes u organos a que se refiere la ley reglamentaria respectiva, sobre la constitucionalidad de sus actos positivos, negativos y omisiones. Tesis p/J.82/99, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nacion, Semanario Oficial de la Federacion y su Gaceta, novena época, t.X, agosto de 1999.

⁵⁴¹ SANCHEZ CORDERO Olga, *La Controversia Constitucional. Juridica*, Anuario de derecho de la Universidad Iberoamericana, Numero 29, ano 1999, p. 507- 525.

⁵⁴² *Ibid.* p. 514

⁵⁴³ Loi Réglementaire de l'article 105 de la Constitution. Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del articulo 105 de la Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos, Titulo II de las Controversias Constitucionales, Capitulo I de las partes, articulo 10. Publié dans le Journal Officiel le 11 mai 1995.

⁵⁴⁴ ZAVALA RAZO Jorge, *Las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad*. Revista, Federalismo Hacendario. Guadalajara, México, Núm. 136, Octubre de 2003, pp. 56-70. Dans cet article l'auteur nous propose une brève explication sur la procédure pour demander l'intervention de la CSJ. Il faut dire que cette procédure se trouve dans la Loi Réglementaire –alinéa I et II de l'article 105 de la Constitution Fédérale. En quelques mots, une fois présentée la demande écrite comme nous l'avons mentionné, le Président de la Cour va désigner un Ministre responsable de l'affaire. Celui-ci vérifier les motivations de la demande pour l'accepter ou la refuser. Si elle est admise, les parties intéressées sont notifiées pour donner une contestation. Une situation intéressante est que le Ministre peut se prononcer pour la suspension de l'acte qui a provoqué la demande, durant le déroulement de la procédure. La résolution de suspension va privilégier l'intérêt public, ce qui veut dire qu'en aucun cas les intérêts de la communauté en matière de sécurité ou en matière économique ne pourront être mis en danger. La sentence sera formulée par la validation des Ministres de la CSJ, dont le nombre requis est de 8 votes sur 11 prononcés dans le même sens.

pouvons parvenir à vérifier l'existence réelle d'un fédéralisme conflictuel, employé dans notre cas dans le domaine financier, où les acteurs de tous les niveaux peuvent intervenir, motivés par la nécessité de démarquer leur juridiction, leur territoire ou leurs compétences.

Il faut également souligner que par son intervention, la Cour Suprême de Justice sera amenée à apporter des solutions pour clarifier les compétences. Par exemple, dans le domaine fiscal, cela revêt une importance cruciale. En effet, à travers les mécanismes disons de neutralisation fédérale ainsi créés par l'accumulation d'un énorme éventail de compétences exclusives fédérales et le système de coordination fiscale, il y aura des tensions auxquelles il faudra apporter des solutions qui dépendent d'un système fédéral à tendance centrale. Alors il est possible et nécessaire que de telles résolutions soient émises dans le sens de laisser intactes les compétences de la fédération.

Le fonctionnement du modèle fédéral mexicain, caractérisé par la centralisation du pouvoir par la fédération, n'a pas été créé du jour au lendemain, justement il existe des pratiques qui ont contribué à le façonner. Presque deux siècles se sont déjà écoulés or rien ne nous indique que la recomposition des compétences entre un gouvernement et un autre ait été modifiée, bien au contraire, cela a provoqué des tensions entre les acteurs de la même fédération.

Section 2 : Les exemples du type de problèmes nés du partage de compétences fédérales et locales

Pour comprendre comment et pourquoi les autorités demandent l'intervention de la Cour Suprême, il serait indispensable d'analyser le sujet à partir d'exemples précis de tensions qui ont réellement existé ; celles-ci sont nées du partage des compétences entre les divers échelons gouvernementaux au cours de l'histoire du Mexique jusqu'à nos jours.

L'organisation instable du fédéralisme à laquelle nous nous attachons dans cette première partie (incluant les facteurs qui sont intervenu dans son organisation), ainsi que l'observation d'une telle instabilité, nous amène au sujet des controverses constitutionnelles, faisant preuve justement des tensions au sein de la structure fédérale. Cet instrument juridique de controverse a lieu entre les autorités appartenant à divers

types d'administration, fédérales et locales⁵⁴⁵. Ceci nous permettra de justifier la contribution de notre recherche, qui tente de trouver des réponses à des questions soulevées par la mise en exécution d'une structure fédérale comme celle du Mexique. Parmi ces questions, il s'agit de savoir pourquoi ce système est centralisé et instable et qu'est ce qui nous permet de le vérifier. Il semble que ce sont les conflits entre la fédération et la sphère locale (§1), particulièrement les conflits de nature financière (§2) ce qui nous permettra de trouver des réponses à nos questions.

§1- Les conflits de la sphère locale avec la fédération

D'une part, l'un des seuls moyens qui nous permet de rendre visible l'instabilité du système fédéral, réside dans la variété de conflits qui se produisent dans l'exécution des compétences dans plusieurs domaines. D'autre part, il faut préciser que nous parlons d'une instabilité non pas parce que l'existence de tels conflits dans le cadre du fédéralisme mexicain constitue une exception par rapport aux autres pays fédéraux, unitaires ou régionaux, mais parce que dans le déploiement du système mexicain, celui-ci est mis en contradiction par une demande visible d'élargissement du pouvoir que les gouvernements locaux, municipaux ainsi que l'échelon fédéral, recherchent constamment.

L'expérience confirmée au sein d'autres systèmes nous permet de voir que la création de cet outil juridique dans la résolution des conflits répond parallèlement au besoin de rendre fonctionnel et stable l'ordre juridique dans son ensemble. Il s'agit d'un mécanisme de contention de forces auquel les nations doivent faire face dans le but d'une pérennisation de leurs institutions, car dans le cas contraire, impliquerait la rupture du lien qui leur permet de rester ensemble dans le sens politique, de l'union établie par la constitution fédérale⁵⁴⁶.

La solution apportée par les organes ainsi constitués et reconnus par la Constitution est certainement un moyen de stabilisation des relations entre les différents échelons

⁵⁴⁵ DE LA ROSA PEREZ Alfredo, *Una vision global del México actual*, Edit. Univesidad Autonoma del Estado de Hidalgo, Pachuca Hidalgo, 2006, p. 20-32.

⁵⁴⁶ SANCHEZ CORDERO Olga, *La controversia constitucional. Elemento técnico juridico de una relacion entre poderes*, Edit. UNAM, Serie de Estudios Juridicos, no 10, Mexico, 2002, p. 4. Pour cette Ministre de la Cour Suprême l'évolution des institutions juridiques va de paire avec l'aspect politique et doivent veiller pour l'union du pacte entre les acteurs des différents niveaux du gouvernement. C'est pourquoi la solution de conflits devient nécessaire. Traduction libre : « Le droit et la politique sont des catégories qui vont de paire. Pour le premier, la politique est la condition d'efficacité ; tandis que pour la politique, le droit aide à définir les limites de l'exercice du pouvoir, relatif aux conditions de permanence et l'institutionnalisation des résultats »

gouvernementaux, mais elle ne constituera dans aucun cas l'antidote permettant d'éviter la naissance consécutive d'autres conflits. En effet la diversité sociopolitique territoriale qui compose la structure politique implique que le conflit en soit un corollaire inéluctable.

Face à une telle instabilité dans la pratique du fédéralisme mexicain, les controverses constitutionnelles (A) sont un champ d'étude qui nous permet de voir que les problèmes ne se trouvent pas exclusivement dans la sphère financière. Les conflits sont visibles aussi dans des domaines non financiers (B).

A- Les Controverses Constitutionnelles

Les controverses constitutionnelles, plusieurs fois mentionnées précédemment méritent d'être définies afin d'avoir une vision précise de leur implication dans la stabilité du modèle fédéral mexicain.

*« Les controverses constitutionnelles sont des processus de résolution de conflits entre les organes et les pouvoirs; pour certains, leur but n'est pas nécessairement lié à la détermination des compétences controversées, bien que dans la pratique la plupart de telles procédures ont cette intention »*⁵⁴⁷

Cette définition nous permet de justifier pourquoi nous avons inclus dans un premier temps un sujet relatif à la Réserve de la Loi ainsi qu'au rôle du pouvoir judiciaire, particulièrement de la Cour Suprême de Justice. Il faut rappeler que la fonction primordiale de cette autorité sera de contrôler le caractère constitutionnel et la légitimité de l'action publique fédérale, locale ou municipale. Par ce processus, les gouvernements des trois niveaux, cherchent manifestement à mettre en cause la légitimité ou non légitimité de faire ou ne pas faire quelque chose.

Après 1994, et à travers la rédaction de l'article 105 Constitutionnel que nous avons précédemment mentionné, selon les chercheurs, la sphère fédérale avait l'intention de préserver les divisions horizontale et verticale du pouvoir existante⁵⁴⁸.

⁵⁴⁷ CARDENAS GRACIA Jaime, *El municipio en las controversias constitucionales*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva serie, año XXIX, no 86, mayo-agosto, 1996, p. 447. Langue d'origine : « Las controversias constitucionales son procesos de resolución de conflictos entre órganos y poderes, y para algunos su objeto no es necesariamente la asignación de competencias controvertidas, aunque es indudable que la mayoría de esos procesos persiguen tal propósito ».

⁵⁴⁸ *Ibid.*, pp. 447-448. L'auteur nous apporte des exemples sur l'importante fonction d'une telle procédure qui a eu lieu en Europe. Selon lui, après la deuxième Guerre Mondiale, l'idée qu'aucun domaine ne devait rester hors du droit s'est développée en Europe: ainsi, la Constitution Italienne puis celle de Bonn ont attribué au Tribunal Constitutionnel la compétence de résoudre les conflits qui pourraient avoir lieu entre

Les conflits qui se produisent au sein de la fédération mexicaine se reproduisent dans d'autres nations, nous exposons ici certaines techniques employées pour éviter les tensions entre les composants locaux et fédéraux des États.

1°) Quelques exemples au niveau international

Le système fédéral mexicain est souvent associé à une imitation des institutions du modèle fédéral nord américain, inclus la propre adoption du système fédéral ; cependant, le Mexique suivra son propre chemin et sa propre identité⁵⁴⁹. Cette vision sera dépassée au cours de l'histoire à travers la mise en place des mêmes outils juridiques par d'autres nations, sur d'autres continents, ce qui témoigne d'une mondialisation du droit bien plus que d'une imitation, qui avait commencé bien avant que les termes ne soient poussés vers une dimension plus globale notamment sur le plan économique. Ce mécanisme juridique apparaît non pas comme une imitation mais comme une nécessité de faire respecter un ordre établi par les régimes constitutionnels. L'imitation des institutions est un concept qui n'a plus de place dans les sociétés à l'âge de la mondialisation, là où ce sont plutôt leur effectivité et leur pertinence par rapport aux besoins juridiques qui permettent de renforcer les institutions de l'État. Cela serait comme si l'imputation de l'imperfection d'un système à l'imitation des formes est la seule cause de son manque de fonctionnalité. Avec cette imperfection du système, la résolution de controverses devra concilier, comme unique alternative, la lutte de forces entre les acteurs à plusieurs niveaux dans le modèle fédéral.

L'un des premiers exemples du système de résolution des controverses revient au continent Américain. Les États-Unis, à l'origine et dans la division des pouvoirs, ont attribué un intérêt spécial aux missions de la Cour Suprême, responsable de statuer dans des cas complexes. Le système étasunien est considéré par les spécialistes comme l'un des

les pouvoirs de l'État ou entre les organes fédéraux, ou les conflits qui naîtraient de la distribution territoriale du pouvoir.

⁵⁴⁹ MARTINEZ CAMPOS Saul Arnulfo, *Hacia un Federalismo Judicial en México*, in Revista, *Lecturas Jurídicas*. Publicación Indexada. Época V. Núm. 13. Junio, 2010, p. 22. Ce mécanisme sera employé dans plusieurs systèmes juridiques dans le monde. Au Mexique son contenu est lié à un facteur de justice constitutionnelle, qui va différer d'autres mécanismes qui portent sur la juridiction constitutionnelle. Cet auteur nous donne des exemples du premier cas, c'est-à-dire des modèles mexicain ou nord-américain, car ils dépendent d'une structure judiciaire préexistante, à la différence des tribunaux allemand ou espagnol.

plus vieux, dans lequel le rôle de la CSJ est décisif dans la protection des principes constitutionnels⁵⁵⁰ (cf. le célèbre arrêt de *Marbury vs Madison*)⁵⁵¹.

Selon la constitution nord-américaine, lors de conflits entre la fédération et les états fédérés, la CSJ intervient comme la seule instance habilitée à clarifier le sens de la loi, cela indiqué dans l'article 3 de la Constitution fédérale⁵⁵².

Dans certains cas en Europe (la Constitution de Bonn en Allemagne et la Constitution de l'Italie de 1947), il existe d'après les chercheurs, une attribution de compétences pour résoudre des controverses, en raison d'une division fonctionnelle et territoriale du pouvoir attribuée à la Cour Constitutionnelle⁵⁵³. Pour d'autres, le premier antécédent se situe dans la création des Tribunaux Constitutionnels en Autriche en 1920, en Tchécoslovaquie en 1920 et en Espagne en 1931⁵⁵⁴.

En ce qui concerne l'Allemagne, l'article 93 de la Constitution allemande stipule que la Cour Constitutionnelle peut résoudre des conflits entre les organes suprêmes de la fédération, entre ceux-ci et d'autres organes auxiliaires qui d'après la constitution possèdent des attributions et des droits⁵⁵⁵. Dans le cas de l'Italie, d'après l'article 134, la Cour Constitutionnelle est compétente pour résoudre les controverses entre les pouvoirs

⁵⁵⁰ MILLER Jonathan, GELLI Maria Angelica y CAYUSO Susana, *Constitucion y poder politico, Jurisprudencia de la Corte Suprema y tecnicas para su interpretacion*, Tomo I, 2eme, Edit. ASTREA, Buenos Aires, 1995, pp. 4-9

⁵⁵¹ A travers ce cas, l'interprétation moderne de la constitution aux États-Unis voit le jour, par l'intervention de la Cour Suprême de Justice (1803). Consulter MOUNTJOY Shane, *Marbury v. Madison. Establishing Supreme Court Power*. USA, 2007.

⁵⁵² Article 3 de la Constitution des États-Unis. Il existe des exemples sur la limitation des pouvoirs de l'Exécutif, déterminés par la CSJ, comme l'intervention des usines de la sidérurgie, en temps de grève ou de guerre, dans ce cas il peut y avoir une rétention des fonds préalablement décidée par le Congrès fédéral.

⁵⁵³ CARDENAS GRACIA Jaime, *El municipio en las controversias constitucionales*, Op.cit., p. 50.

⁵⁵⁴ MARTÍNEZ CAMPOS Saúl Arnulfo, *Hacia un Federalismo Judicial en México*, Op.cit., p. 22. Cet auteur souligne l'importance du système autrichien; en effet, l'intervention du très reconnu Hans Kelsen qui a élaboré la Constitution de 1920, a favorisé l'inclusion d'un dispositif de contrôle constitutionnel dans lequel l'autorité judiciaire est compétente pour résoudre les conflits. Cette autorité opère sous une forme directe et principale, à la différence du système américain dans lequel l'existence préalable d'un litige est nécessaire pour intervenir.

⁵⁵⁵ Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949, Article 93, IX. Le Pouvoir Judiciaire. « 1.- La Cour constitutionnelle fédérale statue : Sur l'interprétation de la présente Loi fondamentale, à l'occasion de litiges sur l'étendue des droits et obligations d'un organe fédéral suprême ou d'autres parties investies de droits propres, soit par la présente Loi fondamentale, soit par le règlement intérieur d'un organe fédéral suprême ; 2.- en cas de divergences d'opinion ou de doutes sur la comptabilité formelle matérielle, soit du droit fédéral ou du droit d'un land avec la présente Loi fondamentale, soit du droit d'un Land avec toute autre règle du droit fédéral, sur demande du gouvernement fédéral, d'un gouvernement de Land, ou d'un tiers des membres du Bundestag ; 2a. En cas de divergences d'opinion sur le point de savoir si une loi satisfait aux conditions de l'article 72, al. ; 4a. Sur les recours constitutionnels qui peuvent être formés par quiconque estime avoir été lésé par la puissance publique dans l'un de ses droits fondamentaux ou dans l'un des droit ; 4b. Sur les recours constitutionnels des communes et des groupements de communes, pour violation par une loi du droit d'auto-administration prévu par l'article 28, à condition toutefois, s'il s'agit d'une loi de Land, qu'aucun recours ne puisse être introduit devant le tribunal constitutionnel... »

de l'État⁵⁵⁶. Cette Cour a déterminé que les pouvoirs de l'État sont relatifs aux organes qui possèdent des compétences reconnues par la constitution, ce qui leur permet d'exécuter des actes définitifs. Ceci suppose une intervention de la Cour pour trancher justement sur l'exercice des compétences.

Il est alors possible de dire que la solution apportée par les controverses constitutionnelles à des conflits nés de relations intergouvernementales, est une affaire incontournable dans la stabilité et la continuité des institutions de l'État.

2°) Les origines des controverses constitutionnelles au Mexique

Tout d'abord nous devons définir les controverses constitutionnelles afin de voir son implication dans le déroulement des relations intergouvernementales dans le système juridique fédéral. Pour l'especialiste FIX FIERRO ce sont « des conflits de caractère juridique entre différents niveaux normatifs, entre organes qui appartient à des divers niveaux où la solution corresponde direct et exclusivement à la Cour Suprême de Justice de la Nation »⁵⁵⁷

Les premiers antécédents qui sont répertoriés sur un mécanisme de résolution de conflits entre les États fédérés et la Fédération au Mexique, remontent à 1824⁵⁵⁸; dans la constitution de la même année, l'article 137 fait mention d'une procédure attribuée à la Cour Suprême : « *Les attributions de la CSJ seront de connaître des conflits qui pourraient avoir lieu entre un État et un autre de la Fédération* »⁵⁵⁹.

Comme nous le savons d'après les sujets exposés précédemment sur les facteurs politiques et l'évolution constitutionnelle, le Mexique a connu une période de type unitaire⁵⁶⁰. Durant cette période, la résolution des conflits reposait sur des organes politiques, par l'intervention du Pouvoir Conservateur (en 1836) qui pouvait déclarer

⁵⁵⁶ Constitution de la République Italienne du 27 décembre 1947, Titre VI, Garanties Constitutionnelles, Article 134.

⁵⁵⁷ FIX FIERRO Hector, *Controversias Constitucionales y federalismo, Un analisis Juridico-politico*, in CABRERO MENDOZA Enrique, *Gobiernos Locales Trabajando, Un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, Edit. Camara de Diputados, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, CIDE, México, 2003, p. 151.

⁵⁵⁸ SUAREZ CAMACHO Humberto y MORTERA DIAZ Antonio Rodrigo, *Reflexiones en torno a la Controversia Constitucional*, in Revista Mexicana de Derecho Constitucional, no 17, julio-diciembre, 2007, pp. 196-221.

⁵⁵⁹ Constitution fédérale de 1824, Article 137, Alinéa I. Langue d'origine « Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes : I. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro estado de la federacion ».

⁵⁶⁰ SOBERANES FERNANDEZ Jose Luis, *El Poder Judicial Federal en el Siglo XIX*. IJJ, UNAM, 1992, Mexico, pp. 67-73.

l'annulation des lois et attribuer au Congrès la compétence de se prononcer afin de résoudre des questions relatives aux dispositions constitutionnelles⁵⁶¹. Dans ce processus historique, vers 1847 lors des conflits nés de la création de lois locales contraires aux dispositions contenues dans la Constitution fédérale, le Congrès pouvait les annuler, tandis que la CSJ était toujours compétente dans le cas de conflits entre les États fédérés. Ainsi, l'un des exemples se trouve dans les Bases organiques de 1842, dans l'article 118 : « *Il relève de la compétence de la CSJ de connaître des demandes judiciaires qu'un département interpose contre un autre* »⁵⁶².

De même, dans cette période de 1842 il y a une brève référence à l'aspect économique des conflits, situation dans laquelle la CSJ devrait être compétente pour y intervenir, vu qu'il s'agissait de l'intérêt patrimonial de l'État. Présenté par les législateurs comme une réforme de l'article 73 Constitutionnel, « *Les attributions de la Cour Suprême sont de connaître des conflits entre les États et sur des affaires où le trésor fédéral est compromis pour des crédits fiscaux de plus de 10 000 pesos* »⁵⁶³.

Plus tard, en 1857, lors du retour du système fédéral, les pouvoirs fédéraux étaient compétents dans la protection de l'intégrité territoriale vis-à-vis de l'invasion étrangère, établie dans l'article 116 Constitutionnel. Il y a eu une intéressante distinction entre ce type de conflits d'origine externe et d'autres d'origine interne, car comme nous le savons, les révoltes dues à l'instabilité politique étaient à l'ordre du jour. Les gouvernants ou les congrès locaux étaient les seuls habilités à demander l'intervention fédérale. En effet, la tonalité en ce moment est davantage de s'attacher à l'armée et au politique⁵⁶⁴. Il faut voir

⁵⁶¹ OJEDA BOHORQUEZ Ricardo, *Seminario, Municipio y Justicia en México: Tema Juicio de Amparo y Municipios*. 6 de Julio de 1999, Foro Legislativo. Iniciativa, Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Octubre-Diciembre de 1999, pp. 135-136. Dans une brève explication historique, le chercheur fait allusion au fait que la municipalité n'avait pas la même valeur dans le passé, que de nos jours; il cite comme exemple la constitution de 1824 qui ne faisait pas d'allusion aux municipalités. Cependant dans la période unitaire, en 1836, la municipalité et son fonctionnement sont incorporés dans l'organisation territoriale de l'État. Au cours de l'instauration de la constitution fédérale de 1857, la municipalité sera encore une fois délaissée pour revenir formellement dans la constitution fédérale de 1917.

⁵⁶² Honorable Junta Legislativa del 19 y 23 de diciembre de 1842. *Bases Organicas de la Republica Mexicana*, Art. 118, Alinéa V. Langue d'origine: « Son facultades de la Corte Suprema de Justicia, conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro ».

⁵⁶³ Camara de Diputados, *Derechos del Pueblo Mexicano*. Congreso de la Union, Mexico, 1994, p. 444. Les 10 000 pesos équivalent à presque 600 euros actuellement, mais à l'époque considérée, on ne pourrait pas calculer leur valeur réelle. C'est pourquoi nous ne procédons pas à une conversion exacte et nous contentons encore une fois de valeurs approximatives.

⁵⁶⁴ Nous devons mentionner que lors du *Projet d'initiative de constitution* daté du 16 juin 1856, la question de la souveraineté a été fortement discutée, car les décideurs trouvaient que dans le système fédéral mexicain il existait un combat entre la souveraineté de la fédération et celle des États fédérés. Le seul moyen de retrouver l'ordre résidait dans la capacité de déclarer la nullité des actes qui pourraient affecter la sphère des uns et des autres, et permettre ainsi de ne pas confondre les attributions de la fédération de

que la figure du Président avait acquis un rôle essentiel, le Président Benito Juarez⁵⁶⁵ ayant utilisé un pouvoir qui dépassait ses compétences pour résoudre des conflits entre des gouvernements fédéral et local, agissant comme médiateur. Il demanda lui-même en septembre 1870 au Congrès Fédéral l'approbation d'une loi secondaire de résolution de controverses. Cette proposition a abouti à l'élaboration d'un article 98 constitutionnel qui attribuera à la CSJ une fois de plus la compétence de résoudre des conflits entre les États fédérés, comme dans la Constitution de 1824. Cependant, cette proposition innove, notamment en incluant la fédération comme sujet de controverse, puisque dans la Constitution de 1824 les conflits anticipés étaient uniquement entre les États. Le problème de l'inclusion de la fédération comme sujet de controverse sera conflictuel plus tard, dû à l'imprécision de la disposition constitutionnelle.

Ultérieurement, afin de renforcer les compétences de la CSJ, déjà en 1917, seront élaborés un élargissement et une spécification des objets de controverses, dont l'inclusion des États et de la fédération, les assemblées électorales, le Pouvoir Exécutif, le Congrès Général, et les fonctionnaires du Pouvoir Judiciaire⁵⁶⁶. Malgré cette évolution dont le système juridique semblait bénéficier par l'inclusion des possibles sujets ou acteurs des conflits dans le système fédéral, il y avait un problème à prendre en compte, relatif au type de solution que pourrait donner la CSJ face à des situations ayant un caractère strictement politique. Pour éviter ce problème, le Senat a été reconnu pour résoudre les affaires politiques entre les autorités locales, laissant à la Cour les affaires qui provoqueraient une violation des dispositions constitutionnelles⁵⁶⁷.

Le processus de définition du mécanisme de résolution de controverses n'a pas été achevé, car la complexité à délimiter les cas où la fédération serait sujet et objet de controverse ravive le conflit qui devra être analysé en fonction de la jurisprudence émise par la CSJ elle-même. Ainsi, la mise en cause de l'action de l'échelon fédéral va susciter

celles des gouvernements locaux. L'idée consistait également à éviter une tension qui pourrait tourner en conflit armé.

⁵⁶⁵ Benito Juarez a été président du Mexique dans deux périodes : du 18 décembre 1857 au 10 avril 1864, et le 15 mai 1867 jusqu'à 18 juillet 1872.

⁵⁶⁶ "La Constitución federal de 1857 y sus reformas", Anteproyecto de Jose Diego, Fernández, Mexico, Imprenta de la Secretaria de Fomento, 1914. Cité par CARDENAS GRACIA Jaime, *Los municipios en las controversias constitucionales*, Op.cit. p. 453.

⁵⁶⁷ COSSIO Jose Ramon, *Comentario al artículo 105 de la Constitución*. In *Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. T.II, Mexico, Edit, IJ UNAM et Porrúa, 1995, p. 1039. D'après l'auteur, pendant cette période il y aurait 155 controverses constitutionnelles parmi lesquelles, 14 entre la fédération et un État, 22 entre les pouvoirs d'un même État, 1 entre des États, 12 entre des Municipalités et États, et 1 entre une Municipalité et un État.

l'inquiétude de spécialistes, parmi lesquels l'un des plus réputés, Ignacio Burgoa, qui évoque la difficulté de déterminer justement le moment où la fédération fait partie de la controverse⁵⁶⁸. Nous en concluons que dans l'intégration du système fédéral, les institutions ont toujours privilégié la position de l'échelon fédéral en évitant de donner plus de précisions quant à ses limites. Parmi les questions que l'on pourrait se poser, il conviendrait d'interroger la raison d'un tel positionnement.

Il n'y a pas de réponse précise à une telle problématique, car l'histoire du fédéralisme nous propose une image de la propre instabilité et de l'accumulation des facteurs qui l'ont complexifiée. Plus récemment, en 1994, les municipalités se verront attribuer la compétence de s'incorporer dans cette course pour l'équilibre des pouvoirs⁵⁶⁹. De même, la Loi Réglementaire de l'article 105 Constitutionnel sera publiée, loi à laquelle nous avons déjà fait référence et qui postule que la CSJ est la seule à connaître des controverses ; cette loi détermine également les sujets de conflits, incluant la municipalité. Cette intégration de la municipalité représente parallèlement un signe de progrès dans la vie démocratique nationale ; il s'agit de la reconnaissance de l'existence de l'échelon gouvernemental le plus proche des citoyens.

B- L'existence de conflits juridiques dans des domaines non financiers

Les conflits qui se produisent dans la structure fédérale mexicaine ne sont pas exclusivement d'ordre financier. Cette diversité des tensions nous permet d'élargir notre vision pour affirmer qu'il existe une évolution des tensions qui ne sont plus uniquement d'ordre financier. Ce type de tensions émerge d'une volonté d'affirmation et de délimitation du pouvoir de chaque sphère gouvernementale, afin de s'opposer et ne pas être absorbée par un élargissement des compétences des autres acteurs. Après l'adoption de la Constitution de 1917⁵⁷⁰, on va entrer dans une période plus moderne car cette constitution est toujours en

⁵⁶⁸ BURGOA ORIHUELA Ignacio, *Cuando la federacion es parte en una controversia ?* in Revista Lex, Difusion y analisis, Tercera época, ano 1, no 4, octubre, 1995, pp. 10-13.

⁵⁶⁹ FIX FIERRO Hector, *Controversias Constitucionales y federalismo, Un analisis Juridico-politico*, Op.cit., pp. 161-164. Pour cet auteur, les amendements à la constitution fédérale à partir de cette époque (1994) ont renforcé la fonction de la Cour Suprême dans le système juridique fédéral, ceci par le fait de l'autoriser à résoudre des conflits entre acteurs politiques, organes du gouvernement et des autorités des différents échelons gouvernementaux.

⁵⁷⁰ QUINONES DOMINGUEZ Jupiter, *Antecedentes historicos de las controversias constitucionales en Mexico*, in Lecturas Juridicas, no 13, Epoca V, Publicacion Indexada, junio, 2010, pp. 144-145. D'après ce chercheur, l'article 105 constitutionnel a été modifié 3 fois depuis sa création. Tout d'abord, le 25 octobre

vigueur actuellement, et parce que l'incorporation de la municipalité après 1994 dans l'article 105, permettra à ce nouvel acteur de participer plus activement à la représentation des intérêts territoriaux. Le rôle des municipalités va susciter un intérêt particulier parce que son existence ne dépendra pas exclusivement d'une reconnaissance dans le domaine politique, mais aussi d'une reconnaissance au niveau financier comme nous le verrons dans le §2 *les conflits en matière financière*.

Bien que les controverses constitutionnelles soient un domaine auquel la sphère fédérale participe, nous allons nous consacrer aux conflits entre les niveaux local et fédéral, et non sur les conflits d'origine fédérale. Ceci nous permettra de montrer clairement que l'organisation fédérale dans son ensemble est complexe et que la sphère locale refuse de devenir simplement un acteur exécuteur d'ordres fédéraux. Cependant, la recherche de son autonomie et de son indépendance au niveau décisionnel est un facteur clé qui s'oppose au fédéralisme centralisé.

1°) Les premières controverses des États avec la fédération

L'une des premières approches que nous devons faire par rapport à la visibilité des tensions issues de controverses interposées au niveau local, revient premièrement aux gouvernements des États fédérés et non des municipalités. Celles-ci deviendront des acteurs reconnus plus tard dans les années 1990, comme le résultat de la démocratisation que vivra le Mexique.

L'un de premiers exemples de conflits, remonte à 1917, où dans une controverse interposée par le gouvernement de Tabasco devant la CSJ, le gouvernement local a mis en question la constitutionnalité des actes de la *Procuraduria General de la Republica*⁵⁷¹ à la lumière de l'article 105 Constitutionnel pour pouvoir demander l'intervention de la haute

1967, l'innovation a consisté à inclure la possibilité pour la fédération de faire partie de controverses lors de l'application de lois secondaires. La deuxième réforme du 25 octobre 1993 reconnaît légitimement le gouvernement de la ville de Mexico ainsi que ses organes comme des sujets qui peuvent interposer une controverse constitutionnelle. La troisième réforme est celle du 31 décembre 1994 et va légitimer la municipalité pour interposer également des controverses contre les actes des autres autorités et devenir aussi sujet de controverse par demande d'une autre autorité.

⁵⁷¹ Actuellement Loi Organique du Bureau Général de la République (Ley Organica de la Procuraduria General de la Republica, publié le 29 mai 2009 dans le Journal Officiel de la Fédération), va élargir les fonctions de la PGR, afin d'en permettre le fonctionnement, sans interférer dans les compétences de la sphère locale.. Articles 1 à 5. Cet organe est dépendant du Pouvoir Exécutif, dirigé par un Procureur Général, son but est l'exécution des sanctions et la poursuite des délits d'ordre fédéral. Ley Organica de la Procuraduria General de la Republica, publiée le 29 mai 2009 dans le Journal Officiel de la Fédération.

autorité judiciaire. Le gouvernement local avait considéré que le procureur avait dépassé les limites de ses compétences.

Dans d'autres cas (vers 1918), les conflits concernaient le Pouvoir Législatif et le Pouvoir Exécutif de l'État de Nayarit. En 1921, le conflit opposait le Pouvoir Exécutif fédéral et le Sénat de la République; en 1932 les acteurs étaient la fédération et l'État de Oaxaca, en raison de la promulgation d'une loi locale sur les ruines et monuments archéologiques. Dans la mesure où à cette époque la loi réglementaire de l'article 105 constitutionnel n'existait pas, le Code de Procédure Civile a été temporairement utilisé⁵⁷². Après la réforme de 1994, une loi réglementaire a été publiée le 11 mai 1995 dans laquelle la CSJ, lors d'une demande du gouvernement de l'État de Tabasco, allait vérifier une violation de ses compétences qui, d'après le groupe politique PRD⁵⁷³, avait déjà été dénoncée. L'argumentation apportée par le gouvernement local était fondée sur l'interprétation de l'article 124 Constitutionnel⁵⁷⁴. Dans cet article, les compétences non expressément déléguées ou contenues au bénéfice de la fédération, seront attribuées aux États ; ce qui vraisemblablement était d'après la constitution, l'une des compétences des gouvernements locaux et non de la fédération.

Dans un autre cas, lors de la controverse 11/95, le gouverneur, le président du congrès et le procureur de l'État, tous appartenant au gouvernement de l'État du Tabasco, ont déposé cette controverse constitutionnelle à la CSJ, contre le Président de la République et le Procureur Général de la République. Dans les faits les autorités fédérales ont pratiqué de diligences pénales par la commission de délits dénoncés par un parti politique au niveau local. Les responsables locaux ont considéré qu'il s'agissait d'une intrusion du gouvernement fédéral dans les affaires locales, où ils pouvaient agir dans ce cas, sans l'intervention de l'autorité fédérale qui a agit en toute connaissance de cause⁵⁷⁵.

⁵⁷² OVALLE FAVELA José, *Las Controversias Constitucionales*. Rev. Jurídica. Villahermosa, Tabasco. Núm. 3. Nueva Época. Septiembre, 1995, pp. 77-79.

⁵⁷³ Le PRD est le Parti de la Révolution Démocratique (Partido de la Revolución Democrática), fondé le 5 mai 1989.

⁵⁷⁴ Constitution Fédérale en vigueur, Titre 7, Préventions Générales, Article 124. « Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados ». Traduction: « Les compétences n'étant pas conférées explicitement en faveur des fonctionnaires fédéraux par cette constitution, elles sont réservées aux États fédérés »

⁵⁷⁵ CARDENAS GRACIA Jaime, Op.cit., pp. 456-459.

2°) L'habilitation de la municipalité comme acteur de controverse constitutionnelle et la résistance municipale contre les actions des États fédérés

Le titre nominatif de sujet ou acteur objet de controverse constitutionnelle, sera attribué à la municipalité après 1994, par son incorporation dans l'article 105 Constitutionnel sous la formule juridique : « *les controverses auxquelles les municipalités peuvent faire part, contre les autres pouvoirs ou entités* ». Avant cette réforme, les communes ou municipalités ne disposaient d'aucun moyen juridique, d'aucun pouvoir légitime pour se présenter devant la CSJ et poser des réclamations à cause de violations commises par d'autres autorités contre elles⁵⁷⁶.

Il semble que les processus de démocratisation et d'alternance politique aient influencé l'attribution de cette protection juridique, donnant un rôle plus important à ce niveau d'autorité. Cela va coïncider avec le processus de décentralisation administrative que le Mexique expérimente dans les années 1990 et l'émergence des forces politiques au niveau local. On peut d'ailleurs penser que ce niveau a été renforcé par anticipation de l'organisation politique locale et de l'influence que celui-ci pourra exercer dans le cadre de l'alternance. Ce niveau municipal, le plus malléable du fait des limites que l'organisation fédérale lui attribuait⁵⁷⁷, entrera sur la scène juridique avec un rôle plus important, capable de s'opposer aux autres autorités, selon l'article 105 Constitutionnel. Ceci sera complété par une autre réforme dont nous parlerons dans la deuxième partie de notre thèse, à l'article 115 de la constitution⁵⁷⁸.

Il apparaît également que les controverses entre les municipalités et les États fédérés ne sont pas nouvelles non plus. Il s'agit particulièrement d'une opposition aux gouvernements locaux qui se tourneront progressivement contre la fédération également

⁵⁷⁶ GONZALEZ OROPEZA Manuel, *Seminario, Municipio y Justicia en México: Tema Medios de Protección de los Municipios*. 5 de Julio de 1999, Foro Legislativo. Iniciativa, Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Octubre-Diciembre de 1999, pp. 93-96. Pour ce spécialiste, avant la réforme ayant permis à la commune de pouvoir présenter des controverses constitutionnelles contre les autres sphères de gouvernement, par des intérêts politiques et économiques, les fonctionnaires municipaux étaient soumis à toutes les autorités hiérarchiquement supérieures.

⁵⁷⁷ CARDENAS GRACIA Jaime, *Op.cit.*, p. 462. Ce chercheur considère qu'il existe un rapport entre le pluralisme politique et les relations que les partis politiques entretiennent dans les trois niveaux de gouvernement, dans la prévision de nouveaux outils de résolution de controverses. Ce mécanisme juridique de résolution de conflits est de plus en plus sollicité aujourd'hui ; en effet, dans le passé, un seul parti hégémonique rendait inutile ce type d'outil.

⁵⁷⁸ Nous parlerons dans la deuxième partie de notre recherche du nouveau rôle de la municipalité, qui se voit attribuer plus de compétences après la réforme à l'article 115 Constitutionnel.

dans la mesure où leur personnalité juridique leur permettra d'accéder à un champ plus large de protection constitutionnelle⁵⁷⁹.

La diversité des controverses que les communes ou municipalités vont déposer à la CSJ afin de limiter l'intervention des autres sphères gouvernementales dans le respect de leur autonomie, nous démontre la diversité des conflits, particulièrement depuis leur habilitation par la constitution fédérale⁵⁸⁰. En 1995 la commune de Monterrey dans l'État de Nuevo Leon s'oppose au Congrès local, au gouverneur de l'État et au secrétaire du gouvernement du même État à propos de la création d'une loi locale et des règlements relatifs à sa mise en application, visant à créer des assemblées dans le domaine du civisme local. La municipalité a considéré qu'une telle action affectait son autonomie car elle n'était pas prise en compte, par rapport à son droit d'autodétermination de la sphère gouvernementale et était tout simplement considérée comme un corps administratif qui devait obéir à l'accomplissement de cette loi locale. L'affaire n'est pas simple car l'une des compétences de la municipalité est justement de prévoir les dispositions administratives de bonne conduite et des valeurs morales sur son territoire par l'intermédiaire du *Cabildo*⁵⁸¹. Or, avec l'introduction d'une telle loi, le congrès local et l'exécutif local avaient directement imposé leurs modalités dans ce domaine.

Un autre cas utile pour illustrer le désir des communes de pouvoir gérer librement leur administration est celui concernant les gratifications et les salaires des fonctionnaires publics. Dans les controverses 8/95 et 10/9 concernant respectivement l'Ayuntamiento de Monterrey et la commune de Santa Catarina, les deux appartenant à l'État de Nuevo Leon, ceux-ci ont interposé une controverse contre le Congrès local, le gouverneur de l'État et le

⁵⁷⁹ GONZALEZ OROPEZA Manuel, *Seminario, Municipio y Justicia en México: Tema Medios de Protección de los Municipios*. Op.cit., pp. 100-101. Pour ce spécialiste, les Ayuntamientos ont prétendu utiliser des moyens de protection contre les actes des États depuis 1919. Il cite par exemple le conflit entre la municipalité de Teziutlan et le congrès local de l'État de Puebla. Il s'agit d'un cas très particulier qui nous permet de voir l'idéologie du Législateur à cette époque et les difficultés surmontées par le niveau municipal, « ...l'autonomie et la liberté reconnues par la nouvelle constitution (1917) n'ont pas attribué les privilèges d'un pouvoir indépendant à l'intérieur des États. La reconnaissance du pouvoir indépendant des municipalités va modifier la doctrine administrative, fondée sur toutes les Constitutions promulguées dans le pays. La reconnaissance de la Municipalité libre comme base de l'organisation politique et administrative des États de la Fédération, ne signifie en aucun cas que les municipalités ont acquis tous les droits et obligations d'un pouvoir ».

⁵⁸⁰ Les controverses auxquelles nous allons faire référence, correspondent à celles qui auraient lieu en 1995, d'après la Cour Suprême de Justice.

⁵⁸¹ Le *Cabildo* est un organe qui est responsable de décider des actions qui concernent la municipalité, il n'est pas au même niveau qu'un pouvoir législatif car il n'a pas cette reconnaissance au niveau constitutionnel. Cependant sa fonction est essentielle dans l'existence de la commune car il a une fonction qui permet de préparer les actions à mener par le gouvernement municipal.

bureau de révision de comptes de l'État⁵⁸². Ceci était justifié d'une part, en raison de l'impossibilité du gouvernement municipal de décider de l'attribution des rémunérations sans la prise en compte du Congrès local, et d'autre part, en raison du remboursement de gratifications que la municipalité avait attribué sans l'autorisation de la législature locale. Cependant d'après l'article 129 de la Constitution locale de l'État en question, les autorités de l'État manifestent l'impossibilité de la municipalité de s'approprier un droit qui ne lui correspond pas ; le conflit a été produit par l'interprétation faite de la disposition constitutionnelle au bénéfice des municipalités, alors qu'en réalité se soumettre aux dispositions prévues par les lois locale est actuellement une obligation expresse. Ainsi, l'article 129 de la Constitution locale établit que « *les fonctions de contrôle, d'évaluation et de surveillance de l'exécution des ressources publiques de l'administration publique municipale, durant l'exercice fiscal en cours, correspondront aux autorités déterminées par la loi* »⁵⁸³. En réalité les municipalités de Monterrey et de Santa Catarina voulaient faire valoir le principe de libre administration des leurs ressources et de l'administration de leur personnel, raison pour laquelle l'affectation des salaires ou des gratifications pouvait leur appartenir. Cet article 129 a été modifié afin d'obliger les municipalités à observer les dispositions du congrès local ainsi que la loi réglementaire concernant l'utilisation des ressources publiques.

Dans un autre cas, l'Ayuntamiento de San Nicolas de los Garza, également dans l'État de Nuevo Leon, a présenté une controverse constitutionnelle 4/95, contre le Gouverneur, le secrétaire du bureau de la comptabilité publique, le Tribunal du Contentieux Administratif et le Congrès local, tous du même État, en raison de la demande émise par les autorités en question sollicitant la déclaration patrimoniale des fonctionnaires publics municipaux. Ces derniers s'y sont opposés considérant cela comme une violation de la libre administration municipale par une intervention dans la sphère des compétences municipales.

En matière de procédure pénale par la controverse 14/95 interposée par l'Ayuntamiento de Rio Bravo de l'Etat de Tamaulipas contre : le Gouverneur, le Congrès

⁵⁸² Le nom officiel est *Contaduria Mayor de Hacienda* del estado de Nuevo Leon.

⁵⁸³ Constitution Politique de l'État de Nuevo Leon en vigueur, article 129, publiée dans le Journal Officiel de l'État fédéré, le 16 décembre 1917. « Las funciones de control, evaluación y vigilancia de la aplicación de los recursos públicos de la administración pública municipal, durante el ejercicio fiscal en curso, corresponderá a las autoridades que determine la ley aplicable ». Des réformes de cet article ont été faites afin de déterminer l'inexistence de la liberté absolue de l'administration municipale, lors de la gestion de son personnel administratif par sa rémunération. Les réformes sont datées des 13 octobre 2000 (décret 383), 11 mai 2001(décret 49) et 22 juillet 2005 (décret 264).

de l'État, le Tribunal Suprême de Justice, les juges, le Procureur de Justice, le Ministère Public et la Police Judiciaire ; la municipalité réclame l'inexistence et l'adoption d'une figure procédurale de responsabilité municipale dans l'application de la Constitution locale, dans les faits, cette responsabilité n'est pas non plus prévue dans la constitution fédérale. La nature du conflit est de pouvoir soumettre à une procédure de responsabilité pénale les fonctionnaires municipaux, cependant aucune des deux constitutions ne fait allusion à ce niveau gouvernemental⁵⁸⁴, ce qui implique l'impossibilité de poursuivre par voie pénale les responsables municipaux.

Une autre controverse connue par la CSJ, 17/95, sera déposée par l'Ayuntamiento de Tepozotlan, dans l'État de Morelos, contre le Congrès local et le Gouverneur du même État de Morelos. Dans ce conflit, la municipalité demande la reconnaissance de sa personnalité juridique par les autorités de l'État; toutefois la constitution fédérale reconnaît la personnalité juridique municipale, et elles sont alors en mesure de pouvoir agir indépendamment de la volonté du gouvernement local. Cela provoque un comportement des autorités municipales très intéressant, car leur autodétermination dépend justement de la personnalité attribuée par le système juridique avec laquelle, la municipalité obtient des fonctions et un rôle plus actifs dans les relations intergouvernementales. De même, étant définie comme sujet de conflits par les controverses dans la constitution fédérale, la municipalité existe véritablement comme membre actif dans la structure de la fédération.

En matière de sécurité publique, l'Ayuntamiento de Rio Bravo dans l'État de Tamaulipas a présenté une controverse 19/95, contre le Gouverneur local, le Secrétaire de Sécurité Publique, le délégué de Sécurité Publique dans la municipalité en question, ainsi que contre des fonctionnaires des pouvoirs exécutif et législatif locaux. La commune a mis en question l'application de l'article 91 alinéa II et 132 alinéa X de la constitution locale⁵⁸⁵. L'une des compétences de l'exécutif local d'après l'article 91 est de veiller à la

⁵⁸⁴ Les articles constitutionnels qui font l'objet de controverses sont le 152 de la Constitution de Tamaulipas et le 111 de la Constitution fédérale. Les deux dispositions sont quasiment identiques et sont relatives à la procédure pénale contre les fonctionnaires publics. Les autorités mentionnées dans la rédaction de l'article 152 de la Constitution de Tamaulipas sont les suivants: les Députés locaux, les Magistrats du Tribunal Suprême et du Tribunal Électoral local, les juges, les secrétaires de l'exécutif local, le Procureur de Justice, les Conseillers électoraux de l'Institut Électoral, le Président de la Commission de Droits de l'Homme, les titulaires des organes décentralisés, des responsables des entreprises de participation avec l'État et les Fidéicomis. En effet dans aucun des cas les autorités municipales ne sont incluses dans cet article. D'autre part, l'article 111 de la Constitution fédérale fait allusion aux mêmes types d'autorités pour le niveau fédéral, mais sans mentionner aucune autorité locale ou municipale.

⁵⁸⁵ L'alinéa X de l'article 132 de la Constitution Locale de Tamaulipas relatif aux fonctions de la commune a été supprimé et on ne peut pas actuellement tracer le type de conflit.

tranquillité et à la sécurité sur son territoire, en application de la loi. D'après l'article 132 relatif aux compétences de la municipalité dans l'État de Tamaulipas, il est possible que l'autorité municipale réclame l'élargissement de ses compétences en matière de sécurité. Ces compétences sont d'ailleurs actuellement renforcées par des transferts comme nous l'avons mentionné au sujet des transferts territoriaux, mais à l'époque de la controverse elles étaient monopolisées par le gouvernement local.

Comme nous pouvons le voir, l'origine des conflits entre les communes et le gouvernement local peut varier. Ce qui est surprenant dans l'organisation fédérale est que les communes ou les municipalités manifestent une volonté d'opposition et de reconnaissance de leur légitimité dans la sphère gouvernementale. Les imprécisions nées de l'application de la législation locale ou fédérale constituent une faille qu'elles vont tenter d'exploiter pour se protéger et pour se démarquer du pouvoir exercé par les autorités locales et fédérales⁵⁸⁶.

La diversité des domaines qui ont été l'objet de conflits après la reconnaissance constitutionnelle du niveau municipal, a de façon immédiate rendu visibles les tensions existant entre les niveaux gouvernementaux. Celles-ci étaient moins visibles avant les réformes qui ont attribué plus de compétences soit par la décentralisation, soit par la simple reconnaissance de l'autonomie de la sphère locale et municipale dans la structure fédérale⁵⁸⁷.

Nous devons dire aussi que les controverses concernent également le domaine fiscal, cependant nous avons décidé de les séparer afin de donner en premier lieu une vision globale sur d'autres domaines, afin de valider l'argument selon lequel le fédéralisme mexicain est un énorme chantier inachevé et fait de relations gouvernementales complexes.

⁵⁸⁶ BARRUEGOS Susana, *El Nuevo papel del Poder Judicial en Mexico: La Corte Suprema bajo un Nuevo Federalismo*, in ouvrage collectif, LODONO TORO Beatriz, *Estado de Crisis o Crisis del Estado*, Edit. Universidad del Rosario, Bogota, 2003, pp. 79-80. Il est important de faire allusion au concept de Controverse Constitutionnelle afin de voir justement que les autorités cherchent à établir des limites entre elles. La controverse est alors définie « comme un mécanisme légal qui sert à défendre non seulement la nature fédérale du système politique mexicain, mais le principe de séparation des pouvoirs. Ceci est prévu pour empêcher que les différents secteurs du gouvernement ou d'échelons du pouvoir public, ne dépassent pas leur juridiction constitutionnelle... »

⁵⁸⁷ ARMENTA LOPEZ Leonel Alejandro, *Federalismo y Decentralizacion*, in Revista Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano, no 1, enero-junio, Edit. Asociacion Mexicana de Egresados del INAP de Espana, 1996, pp. 3-15.

§2- Les conflits de nature financière

Lors de notre précédent exposé, nous nous sommes consacrés à l'étude des conflits qui diffèrent du domaine financier. Nous avons confirmé une opposition à la moindre action des autorités locales ou fédérales contre les États, et des municipalités contre les États. Un enchaînement des conflits par la hiérarchie constitutionnelle des échelons gouvernementaux est mis en évidence. Cependant cette variété des conflits nous permet de nous approcher de l'étude des conflits de nature financière dans le cadre dudit fédéralisme financier. A travers le type de controverses en matière financière on observe une sorte de lutte entre tous les acteurs ; on aperçoit les conflits de la sphère locale contre la fédération, et au niveau local entre les États fédérés et les municipalités. Deux situations nous permettront de cerner la problématique: premièrement, la recherche d'un élargissement des compétences par des limites financières imposées au niveau fédéral et local (A) ; deuxièmement, l'interprétation de telles controverses comme une opposition à cette structure fédérale financière mexicaine (B).

A- La recherche d'un élargissement des compétences financières et de la libre gestion budgétaire

Actuellement le croisement des deux aspects qui sembleraient distincts va mettre en évidence les conflits des relations en matière financière. D'une part les gouvernements locaux dénoncent à l'heure actuelle, l'insuffisance des ressources financières dont ils disposent pour accomplir des missions comprises dans le cadre des compétences constitutionnelles. D'autre part, le niveau local a la possibilité de s'opposer, à travers les controverses constitutionnelles, aux autorités fédérales, dans le but d'aboutir à un élargissement des compétences financières.

Nous devons préciser que la perspective d'un élargissement des compétences financières locales à travers les controverses constitutionnelles n'est pas étudiée par la doctrine dans notre perspective, étant simplement considérée comme un champ d'intervention du Pouvoir Judiciaire afin de résoudre des conflits juridiques⁵⁸⁸. Cependant, il s'agit pour nous d'un champ

⁵⁸⁸ En effet, dans des ouvrages comme celui du Ministre Pelayo, il existe une analyse de controverses constitutionnelles, limitée à l'action de la Cour Suprême à partir des dispositions juridiques qui la plupart du temps se rapportent aux compétences de la fédération. C'est pourquoi nous essayons d'aller plus loin dans notre interprétation. Cf., GUDINO PELAYO Jose de Jesus, *Controversia sobre controversia*,

unique qui nous offre la possibilité de constater les tensions de nature financière entre les municipalités et la fédération (1°) et entre les municipalités et les gouvernements des États (2°).

1°) Les controverses de nature financière entre les municipalités et la fédération

L'une des premières controverses constitutionnelles entre une municipalité et la fédération est celle qui aura lieu entre l'Ayuntamiento de Tijuana contre la Chambre de Députés et le Président de la République par l'application de l'article 14 du Budget Fédéral en 1995, ainsi que par la convention de développement social signée entre l'Exécutif fédéral et l'Exécutif local de l'État de Baja California⁵⁸⁹. Cette controverse s'inscrit dans une dimension plus démocratique car pour la première fois de façon expresse, cet échelon gouvernemental (la municipalité) va réclamer davantage d'autonomie par rapport à la gestion de son trésor, ainsi que le respect de ses droits selon le progrès obtenu au niveau de la constitution fédérale en termes de reconnaissance de sa personnalité juridique.

Le conflit a comme origine l'administration de fonds de transferts destinés à la municipalité, et reçus par une autorité externe comme le Secrétariat de Développement Social. L'argument donné par les autorités municipales est qu'à la lumière de l'article 115 de la Constitution Fédérale⁵⁹⁰, les municipalités sont autorisées à administrer librement leur trésor. Ainsi, l'imposition d'une autorité externe pour gérer les fonds constitue à cet égard une violation des compétences exclusives, car la gestion des ressources doit en principe obéir à des questions purement municipales.

Discusión en torno al alcance de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversias constitucionales, Edit. Porrúa, Mexico, 2000.

⁵⁸⁹ La controverse 6/95 correspond au Budget fédéral, section dépenses, pour l'exercice fiscal de l'année 1995. Pour le chercheur CARDENAS GRACIA Jaime (Op.cit., p. 463), cette controverse relève d'une grande importance car elle constitue le premier antécédent d'un conflit direct entre une municipalité et la fédération, à cause de la revendication de l'autonomie du trésor municipal et des droits municipaux. « Es importante señalar que se trata de una controversia importante no solo por ser la primera de un municipio en contra de la Federación, sino porque sus objetivos están en el plano de preservar las atribuciones competenciales municipales y reivindicar políticamente la independencia de la hacienda municipal respecto de otras autoridades aunque sean las de la Federación ».

⁵⁹⁰ Constitution Fédérale en vigueur, Titre V, des États de la Fédération et du District Fédéral, art. 115, alinéa IV « Les municipalités pourront administrer librement leur trésor, lequel est constitué par les produits des biens qui leur appartiennent, ainsi que des contributions ou d'autres recettes attribuées par les législatures »

Cette controverse est très révélatrice de l'imperfection du fédéralisme financier, car il faut se rappeler que les transferts sont pour la plupart conditionnés, ce qui est explicitement exposé dans les conventions signées entre la fédération et les États. Cela renvoie à la problématique du domaine de la Coordination Fiscale par laquelle les gouvernements locaux renoncent à leur pouvoir d'imposition, sujet que nous allons expliquer dans la deuxième partie de notre thèse.

2°) Les controverses de nature financière entre les municipalités et les gouvernements des États fédérés

Les conflits qui ont pour origine une question économique entre les municipalités et le gouvernement des États requièrent l'intervention de la CSJ, cela est particulièrement dû aux pratiques à travers lesquelles le gouvernement local essaie d'imposer sa façon d'administrer aux municipalités. Cette pratique consiste à tirer des avantages économiques souvent dénoncés comme relevant des municipalités.

La controverse 1/94 a été déposée par l'Ayuntamiento de Ciudad Victoria à la CSJ, dans l'État de Tamaulipas, contre le Gouverneur et contre le Congrès local. L'acte réclamé par la municipalité dans cette controverse est l'expédition de la loi de finances de l'État de Tamaulipas, et la loi d'Hacienda locale, les deux étant en lien avec l'article 11 de la Loi de Coordination Fiscale locale. Lors de la publication d'une telle législation, les autorités municipales se sont rendu compte que le législateur local n'avait pas prévu le partage des bénéfices obtenus lors de la collecte de droits avec la municipalité. Dans ce conflit, la municipalité de Ciudad Victoria considère que le profit obtenu des droits, relatifs au service de péage et le contrôle de véhicules, est relatif aux ressources des municipalités, et même que cet échelon de gouvernement a le droit de disposer librement d'un pourcentage. Le problème qui se pose alors est que, au moment d'inscrire les recettes dans le budget annuel de l'État, la disponibilité des ressources était délibérément gérée par le gouvernement de l'État qui cherchait à contrôler financièrement les municipalités. Cependant, selon les négociations à travers les accords en matière fiscale locale, les municipalités peuvent bénéficier du partage des recettes. Lorsque la législation attribue la libre disposition d'un pourcentage de telles recettes au

bénéfice exclusif des municipalités⁵⁹¹, le président municipal, acteur du conflit, voit échapper des ressources considérées comme appartenant à sa municipalité.

Dans un autre conflit, du même type que le précédent, dans le même État fédéré de Tamaulipas, l'Ayuntamiento de Victoria interpose une controverse 3/95 contre le Congrès local et le Gouverneur de l'État, pour faire valoir l'autonomie municipale par rapport aux ressources dont le gouvernement local a l'intention de s'approprier la gestion. En effet il s'agit de la conséquence et la suite de l'autre controverse que nous avons mentionnée (1/94). Visiblement le maire de la municipalité en question a considéré qu'il fallait vraiment établir une distinction et une limite quant à la disponibilité des ressources obtenues de l'offre des services de transit et de contrôle des véhicules, car les montants obtenus ne pourraient en aucun cas être considérés comme propres de l'État fédéré. Cette controverse nous permet de voir que l'un des problèmes manifeste entre la fédération et les gouvernements locaux est transposable dans les relations entre les gouvernements locaux et les municipalités, dans l'intention du niveau hiérarchiquement supérieur (États) de tout contrôler, afin de se convertir en centre de décision. Les maires dépendraient dans cette optique des montants attribués par les Congrès et les Gouverneurs locaux. La liberté et l'autonomie tant recherchées des municipalités seraient remises en question par les controverses en matière financière.

La région que nous sommes en train de traiter (État de Tamaulipas) a été protagoniste de la nouvelle vague de controverses d'une façon très active. Ainsi, l'Ayuntamiento de Victoria a interposé une controverse contre le Gouverneur et le Congrès local, argumentant que dans la promulgation d'un décret qui a modifié la Loi relative à la consommation et à la vente des boissons alcoolisées⁵⁹², il y avait une violation et une invasion des compétences municipales car la promulgation de normes administratives relève strictement du domaine municipal. L'affaire est importante car la municipalité en donnant ces arguments, va demander le remboursement des recettes obtenues du recouvrement effectué par le gouvernement de l'État de Tamaulipas. D'après les dates de réformes de la loi mise en cause par la municipalité⁵⁹³, les articles 2 et 3

⁵⁹¹ LCF de l'État de Tamaulipas, Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas, Publiée dans le journal officiel de l'État (la loi du 18 décembre 1993 objet de la controverse a été abrogée. La loi en vigueur est celle du 31 décembre 2007), Chapitre 2, « Du partage des *participations* (partage des impôts fédéraux) et bénéfices des municipalités en matière de recettes fédérales », article 11 : « la partie correspondant aux municipalités sera prévue dans la convention signée avec le gouvernement local selon l'article 4 alinéa X de la même loi ».

⁵⁹² Décret, Decreto 171, Ley Reglamentaria para el Establecimiento de Bebidas Alcoholicas de l'Etat de Tamaulipas, publiée le 5 avril 2000. D'après cette loi, l'Exécutif local a la compétence de vérifier la mise en application de la loi en question (arts. 2 et 3) et de formaliser des accords avec les autorités municipales.

⁵⁹³ Les dates de réformes sont : Décret LVII-607 du 25 décembre 2001, Décret LIX-563 du 6 septembre 2006 et le Décret LXI-196 du 20 décembre 2011.

n'ont pas été réformés, et reconnaissent la compétence de l'Exécutif local dans le domaine mis en question par les autorités municipales. Il s'agit probablement d'une situation à travers laquelle les autorités municipales ont analysé la possibilité d'élargir leurs compétences en matière financière, car la signature des accords est autorisée pour le partage de recettes obtenues, ce qui en principe ne devait pas constituer un conflit.

La recherche d'un élargissement des compétences en matière financière, n'est pas le seul objet que les municipalités vont essayer d'obtenir à travers les controverses constitutionnelles, comme dans le cas que nous venons de mentionner. En effet, elle constitue aussi une certaine protection juridique municipale, comme si un effet de la pression exercée par le gouvernement local envers les maires, les avait poussés à prendre des précautions et à limiter un tel exercice du pouvoir des États fédérés. Par exemple, dans le cas de la controverse 12/95 opposant l'Ayuntamiento de la municipalité de San Luis Rio Colorado dans l'Etat de Sonora au Gouverneur et au Congrès local, la municipalité demande la non intervention du niveau local dans le transfert des ressources fédérales, car ces transferts sont directement attribués au niveau municipal. La municipalité met en question l'intervention des autorités locales comme intermédiaires, lorsque la fédération leur attribue directement des ressources⁵⁹⁴.

La libre gestion du patrimoine qui constitue l'un des éléments composant la municipalité, nous donne un autre exemple des tensions résultant de l'action de gouvernements locaux qui essaient d'imposer des limites aux municipalités. Par exemple, dans le cas de l'Ayuntamiento de San Luis Potosi, une controverse a été présentée à la CSJ (2/94) contre le Congrès local de l'Etat de San Luis Potosi. D'après les accords adoptés entre les Commissions de Développement Urbain, le gouvernement et les Commissions du Congrès, les autorités locales ont refusé au gouvernement municipal l'autorisation pour célébrer librement certains actes commerciaux compromettant la propriété de terrains situés dans la municipalité de San Luis Potosi. Le président municipal et l'Ayuntamiento vont argumenter, que le territoire dont ils ont la charge est un domaine de sa juridiction et du patrimoine municipal. De même, la Loi organique municipale de l'État de San Luis Potosi, dans son article 3, reconnaît que l'administration du patrimoine relève d'une compétence municipale⁵⁹⁵.

⁵⁹⁴ Les lois mises en question sont l'alinéa XX de l'article 79 de la Constitution locale de l'État de Sonora, le titre 2 de la Loi du Cadastre, et le Chapitre I, titre 2 de la Loi de finances de Sonora. Les lois ont été modifiées ou abrogées et on n'a pas pu tracer l'origine exacte du problème.

⁵⁹⁵ Loi Organique de la Municipalité de l'Etat de San Luis Potosi. Ley Organica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosi, abrogée le 30 avril 1997. La nouvelle et dernière loi en vigueur a été publiée le 11 juillet 2000. L'article 3 que nous citons établit « La municipalité est une entité à caractère public, avec une personnalité juridique et patrimoniale propre ; autonome dans son régime interne et libre d'administrer ses finances ». Cette loi organique établie dans l'article 109 les biens qui composent le patrimoine

B- Le refus de la sphère locale des conditions financières imposées par la fédération

Les controverses constitutionnelles peuvent être interprétées comme le reflet de l'imperfection du fédéralisme financier mexicain, dû à la faible capacité de sources de recettes propres à l'échelon local, ainsi que par la pression exercée par le gouvernement fédéral qui limite un élargissement de son pouvoir⁵⁹⁶. Les nombreux exemples de controverses qui ont eu lieu entre les différentes sphères de gouvernement, mettent en évidence non seulement une structure complexe des relations intergouvernementales dans la fédération mexicaine, mais ces controverses nous apportent des indices qui révèlent un certain refus des États et des municipalités d'un système de délégation de compétences qui privilégie le contrôle des uns sur les autres de manière pyramidale.

1°) Le refus des États

Ce que nous avons nommé le refus des États fédérés, est relatif à la forme dont les relations financières sont pratiquées dans le fédéralisme mexicain ; cela est le résultat de l'impossibilité de la libre utilisation de ressources financières. Il y a certainement un refus de la sphère locale, des conditions selon lesquelles le fédéralisme se déploie, mais ce refus est particulièrement lié aux critères de dépense imposés par la sphère fédérale.

municipal, parmi lesquels se trouvent les biens meubles et immeubles, d'utilisation communale, ou ceux destinés à la prestation de services publics. C'est pourquoi le Président municipal avait considéré que la disposition de terrains était du ressort municipal. Afin d'éviter de nouvelles controverses, le législateur local a inscrit dans l'article 112 de cette loi organique (Loi en vigueur avec une dernière réforme en 2010), la nécessité d'obtenir l'autorisation du Congrès de l'État de San Luis Potosi lorsque les municipalités veulent célébrer actes commerciaux compromettant le patrimoine municipal.

⁵⁹⁶ Lors d'une intervention du chercheur GONZALEZ OROPEZA Manuel devant le Congrès local de l'État de Mexico (*Séminaire : Municipio y Justicia en Mexico*, le 5 Juillet 1995, État de Mexico), il manifeste aux députés locaux que l'une des problématiques parmi les plus inquiétantes de notre temps, est la continuité d'une soumission des autorités municipales face aux gouvernements des États fédérés et de la Fédération. Il considère qu'au cours de l'histoire les rôles ont été renversés, car il serait plus cohérent de laisser à l'autorité municipale le recouvrement des impôts et que celle-ci ait la compétence de redistribuer vers le haut. Par des raisons que nous connaissons et préalablement mentionnées dans notre thèse, ce chercheur confirme aussi nos arguments en affirmant qu'une centralisation économique exagérée a permis d'attribuer à la fédération les recettes les plus importantes. A partir de 1976, il ajoute, par le processus de coordination fiscale, la possibilité pour la fédération de répartir librement les recettes vers les États et les municipalités.

Les controverses constitutionnelles mettent en évidence des problématiques de diverses natures, et ce ne sont que des exemples de la multiplicité des conflits que doit concilier le fédéralisme mexicain. Ce qu'il importe de regarder également est que nous pouvons vérifier et confirmer l'existence de problèmes souvent cités par les autorités uniquement lorsque le conflit nécessite l'intervention d'une autorité comme la CSJ pour le résoudre. L'association de tels conflits par rapport à notre sujet principal de thèse (le fédéralisme financier) nous apporte des éléments nécessaires pour savoir que même si de nombreux États fédérés ne se mettent pas en conflit avec le gouvernement fédéral, cela ne signifie pas qu'ils soient d'accord avec les conditions selon lesquelles les relations intergouvernementales se déploient.

2°) Le refus des municipalités

Nous avons évoqué à plusieurs reprises l'existence de conflits entre les autorités fédérales et locales qui se rapportent aussi au domaine financier⁵⁹⁷. L'une des raisons qui nous permettra de corroborer l'instabilité des relations financières est liée à la volonté des autorités locales de se rendre plus libres par rapport à l'usage de leurs ressources financières. La centralisation des compétences souvent attribuée à un pouvoir exécutif dominant et l'éventail des compétences exclusives en matière économique ou fiscale du législatif, ont réduit le champ d'action des acteurs municipaux en leur imposant les règles du jeu⁵⁹⁸.

Bien que par la réforme de 1994 la municipalité ait acquis un rôle plus important au niveau constitutionnel, celle-ci reste dépendante du pouvoir exercé par le gouvernement local des États fédérés. Il apparaît que dans la transition que la municipalité vivra par la réforme impulsée par des décideurs fédéraux, ceux-ci ont visé davantage son caractère politique, et même si la mention des ressources propres pourrait évoquer la volonté de passer à une sphère gouvernementale véritablement autonome, ceci n'est qu'une fausse idée. En effet la conception d'autonomie n'est pas satisfaite en termes financiers. Comme nous pouvons le constater de l'étude des budgets municipaux, la dépendance financière de ressources transférées par la fédération est plus qu'évidente. Il existe des municipalités

⁵⁹⁷ CORONA ARMENTA Gabriel, *Los Poderes federales en la consolidacion democratica de Mexico*, Op.cit., pp. 236. L'auteur confirme une augmentation très significative du nombre de controverses constitutionnelles les dernières années, passant de 55 avant 1994, à plus de 600 entre 1995 et 2002. Elles ne relèvent pas toutes des domaines fiscal ou financier, car elles concernent d'autres domaines.

⁵⁹⁸ CARDENAS GRACIA Jaime, *Federalismo, El municipio en las controversias constitucionales*, in *Revista Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano*, Op.cit., pp. 73-78.

dont leur dépendance financière de la fédération est de plus de 70%⁵⁹⁹. La question qui en résulte est de savoir alors pourquoi les décideurs parlent de plus d'autonomie municipale ?

Issue d'une controverse constitutionnelle dans laquelle intervenaient l'État de San Luis Potosi et ses municipalités, la demande était formulée pour procéder à une utilisation plus souple des transferts fédéraux. La résolution a été donnée dans le sens suivant : *« les transferts fédéraux sont des ressources attribuées et supervisées par les autorités fédérales, vers les États et les municipalités qui, selon leurs natures spéciales, sont réglementées par des dispositions fédérales, ce pour quoi, même si les montants font partie du trésor local ou municipal, ils ne sont pas compris dans le régime de libre administration de ceux-ci, car la fédération est celle qui autorise son utilisation et son exécution. Cela signifie que les autres niveaux de gouvernement ne peuvent pas disposer librement de telles ressources (...) de telles ressources correspondent à des dépenses prédéterminées qui doivent être exécutées intégralement aux fins pour lesquelles elles ont été attribuées »*⁶⁰⁰

Cette citation, est un cas qui nous permet de constater que les gouvernements locaux sont à la recherche d'une marge de manœuvre plus conséquente de la libre gestion des ressources financières. L'argument qui a prévalu a été celui de non affectation des fonds à des finalités distinctes de celles précisées et contenues dans les fonds conditionnels attribués par la fédération.

⁵⁹⁹ Nous avons inclus à titre d'exemple, l'organisation de recettes de quelques municipalités mexicaines dans notre section d'Annexes. Ces exemples illustrent de manière globale la dépendance financière des municipalités. D'autres exemples peuvent se trouver dans les lois sur les recettes municipales de chaque État fédéré que nous incluons dans le CD relatif aux principales lois financières par niveau gouvernemental au Mexique.

⁶⁰⁰ Arrêté Jurisprudentiel. Pleno de la Suprema Corte de Justicia, 9a época. Fuente, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, enero de 2002, Tesis: P./J. 138/2001 Pagina 915, Materia Constitucional Jurisprudencia. Rubro: Aportaciones federales transferidas al Estado de San Luis Potosi y sus municipios. El decreto numero 68, publicado el treinta de diciembre de 2000 en el periodico oficial de esa entidad, en cuanto adición el cuarto parrafo del artículo 81 y el tercer parrafo del artículo 10, ambos para la ley para la administracion correspondiente, transgrede el principio de libre administracion publica. Controversia Constitucional 3/2001. Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sanchez, Estado de San Luis Potosi, 25 de octubre de 2001. Unanimidad de 9 votos. El Tribunal del Pleno, en su sesion privada celebrada el 6 de diciembre de 2001 aprobo con el número 138/2001, la tesis jurisprudencial.

DEUXIEME PARTIE

LE FONCTIONNEMENT CONFLICTUEL DU FEDERALISME FINANCIER

Cette deuxième partie de notre recherche comprend l'étude des acteurs fédéraux, locaux et municipaux qui interviennent dans le fédéralisme financier mexicain (Titre I), ainsi que les terrains du conflit (Titre II). Ceci nous permettra d'avoir un panorama précis du fonctionnement du fédéralisme. La manière dont ils vont agir, à travers les compétences contenues dans la législation et les aspects que nous avons exposés dans la première partie de la thèse, à l'instar des facteurs d'instabilité, nous permet d'expliquer comment la loi a été conçue afin de fixer des limites la plupart du temps au niveau local ; ceci étant contraire au modèle fédéral dans lequel l'autonomie locale est une caractéristique du système juridique et politique.

TITRE I : LES ACTEURS DU CONFLIT

Dans l'optique une meilleure compréhension de l'interaction des acteurs participant au fédéralisme financier mexicain, nous avons divisé la problématique en fonction des différents éléments qui pourraient l'expliquer. Le développement d'un système conflictuel est le résultat d'une structure juridique dans laquelle les acteurs de différents niveaux gouvernementaux sont à la recherche de compétences constitutionnelles ou bien de l'élargissement de ces compétences¹. Dans un premier temps il est nécessaire d'étudier les compétences des acteurs du fédéralisme, pour pouvoir répondre à la question « qui fait quoi ? », afin d'expliquer le rôle de chaque acteur du gouvernement² dans la structure fédérale ; dans un deuxième temps, il s'agit de voir quels sont les terrains objet de conflits de ces acteurs. Cela nous apportera des réponses sur *comment* est-ce que la structure fédérale financière centralisée mexicaine fonctionne et quels sont les problématiques que dévoile ce système³.

¹ Les exemples de controverses constitutionnelles que nous avons présentés préalablement nous permettent de confirmer cette situation. Les autorités ou les acteurs politiques qui interviennent dans la structure de l'Etat fédéral mexicain, se trouvent dans une lutte pour élargir leurs compétences constitutionnelles.

² En effet la législation permet de distinguer quels sont les acteurs du conflit qui participent au fédéralisme financier mexicain, particulièrement du point de vue de la Constitution. Du point de vue politique nous savons que les fonctions allouées à chaque acteur sont le résultat d'un processus de négociation et des accords qui servent à délimiter les domaines et le propre fonctionnement institutionnel de l'Etat. C'est pourquoi il devient nécessaire de concevoir le rôle du législatif dans la construction du fédéralisme financier mexicain. Voir ESCOBEDO *Juan Francisco, México : poliarquia en construcción : Democratización, comunicación, información y gobernabilidad*, Edit. Universidad Iberoamericana, 2004, pp. 98-102.

³ Nous pouvons avancer que les problématiques du manque d'innovation en matière de recettes locales conduit à une dépendance des transferts fédéraux. Cette situation va rendre plus important le rôle

Une structure fédérale centralisée comme la structure mexicaine, sera visible par les compétences expressément reconnues par la Législation fédérale à la fédération, et par la soumission du niveau local à celle-ci⁴. Sachant que le respect des dispositions fédérales est une condition qui permet de maintenir la stabilité des éléments composants cette fédération, les tensions et les problèmes ultérieurs seront le résultat de relations entretenues par les acteurs ayant des objectifs divergents sur le terrain politique et économique.

Afin de mieux expliquer cette situation, nous avons séparé les compétences par niveau de gouvernement (fédéral, local et municipal), ce qui permet d'établir clairement les limites d'intervention des acteurs fédéraux (Chapitre I) et des acteurs locaux (Chapitre II). A partir de ces éléments on pourra entrer dans l'étude de terrains du conflit contenus dans le *Titre II* de notre recherche, afin de confronter les compétences et la législation objet de conflit.

Chapitre I- Les acteurs fédéraux

La problématique du fédéralisme financier au Mexique est liée à un grand éventail de compétences des acteurs fédéraux vis-à-vis des compétences des acteurs locaux. Les acteurs fédéraux vont jouer un rôle décisif dans la pratique centralisée du fédéralisme⁵. Ceci est un aspect primordial dans la mesure où la stabilité des composants fédéraux est nécessaire à la consolidation du système démocratique. Il n'en demeure pas moins un aspect complexe car, à la lumière de l'alternance politique, émergeront des relations conflictuelles entre les trois pouvoirs fédéraux, particulièrement entre le Législatif et l'Exécutif⁶. Dès lors, les négociations entre les acteurs ne vont pas forcément faire évoluer le système constitutionnel dans lequel s'inscrivent le fédéralisme et la conséquente redistribution de compétences.

directionnel de la fédération et justifier parallèlement la nécessité de sa suprématie dans la structure fédérale. En d'autres termes, cela va justifier et légitimer le fédéralisme centralisé.

⁴ ACOSTA ROMERO Miguel, *Teoria General del Derecho Administrativo*, Edit., Porrúa, 11^{ème}, 1993, México, pp. 109-110. Cette subordination est due à l'existence d'une seule souveraineté en mots du Professeur ACOSTA ROMERO, qui considère qu'il existe une seule souveraineté et des différentes compétences constitutionnelles, dans lesquelles se situent les compétences fédérales, les compétences locales et de la municipalité.

⁵ CORONA ARMENTA Gabriel, *Los Poderes Federales en la Consolidacion Democratica de México*, Op.cit., pp. 251-255.

⁶ REVELES VAZQUEZ Francisco, *El Nuevo Sistema Politico Mexicano : Los Poderes de la Unión*. Edit. UNAM, GERNIKA y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mexico, 2006, pp. 7-11.

Le pouvoir de la fédération est divisé en trois branches ; Législatif, Exécutif et Judiciaire⁷. La Constitution est très précise et ne permet pas la duplicité des fonctions ou un cumul de mandats par une même personne, dans aucun des trois pouvoirs. Cependant il existe deux exceptions, la première –mentionnée par l’article 29 de la Constitution– dispose qu’ « *en cas d’invasion, de perturbation grave à la paix publique, ou d’événements qui pourraient mettre en danger la société, seul le Président des États-Unis Mexicains, en accord avec les Secrétaires (Ministres) d’État et une fois approuvé par le Congrès de l’Union, pourrait suspendre les garanties nécessaires pour intervenir le plus efficacement possible...* ». Ceci constitue l’un des cas exceptionnels dans lequel les compétences de l’Exécutif sont étendues à une fonction qui appartiendrait en principe au Pouvoir Législatif⁸.

Le deuxième cas est inscrit dans l’article 131 Alinéa II de la Constitution et dispose que « *l’Exécutif pourrait être autorisé à augmenter, réduire ou éliminer les taux des tarifs d’exportation et d’importation fixés par le Congrès, afin d’en créer d’autres ; ainsi que de limiter et de contrôler les importations et les exportations, le transit des produits... afin de contrôler le commerce extérieur, l’économie du pays, la stabilité de la production nationale... et ce au bénéfice du pays* », avec la seule condition d’informer à travers le Budget annuel des modalités d’utilisation de cette compétence.

Les exceptions que nous venons de mentionner permettent à l’Exécutif d’élargir ses compétences, mais au fond, il existe un grand éventail de compétences Constitutionnelles exercées au niveau fédéral par le biais des trois pouvoirs. Ces compétences seront également des facteurs de contrainte au niveau local qui est limité et ne peut pas disposer de celles expressément attribuées à la sphère fédérale. L’évolution de ce système, dans lequel la fédération va concentrer le plus de pouvoir et de contrôle sur le niveau local, découle la plupart de temps, des réformes constitutionnelles et réglementaires effectuées par le niveau fédéral. En effet dans l’édification du système juridique, il a été prévu tout

⁷ Article 49 Constitutionnel.

⁸ La division de pouvoirs contenue dans l’art. 49 Constitutionnel ne doit pas être interprétée comme une disposition rigide. Cette division en trois pouvoirs a été interprétée par la Cour Suprême afin d’expliquer que c’est une division flexible qui peut admettre des exceptions, selon lesquelles il serait possible que les Pouvoirs fédéraux, pour accomplir leurs missions, utilisent les attributions d’un autre pouvoir. Cela a été prononcé dans le cas des articles 29 et 131 Constitutionnel. Cependant il faut rappeler que c’est le Pouvoir Exécutif qui va utiliser ce type de compétences, et que l’arrêt de la Cour Suprême va renforcer ce pouvoir. Car la propre Cour Suprême a établi que cette interprétation par laquelle l’Exécutif pourra exercer une compétence correspondante à un autre Pouvoir, cela n’implique pas que le Législatif ou le Judiciaire pourront agir de la même façon. Cf. Arrêt Jurisprudentiel, *Division de Poderes. Sistema Constitucional de caracter flexible*. Tesis Aislada, Septima Epoca. Materia Constitucional, Comun, Instancia : Segunda Sala. Fuente : Semanario Judicial de la Federación, 151-156. Tercera Parte : 117.

un ensemble de dispositions afin de réussir à contrôler le niveau local en lui imposant des limites juridiques ; les cas les plus emblématiques de cette normativité en matière fiscale sont la Codification fiscale et l'adoption de la Loi de Coordination fiscale où sont établies les limites du pouvoir juridique local dans ce domaine.

Pour expliquer comment ce contrôle du niveau local est possible, nous abordons les acteurs fédéraux dans deux sections, la première relative au Pouvoir Exécutif et la deuxième au Pouvoir Législatif, afin de mieux déterminer dans quelle mesure chacun est habilité dans le cadre du fédéralisme financier à diriger l'organisation de l'Etat mexicain. Il convient de souligner que nous ne reviendrons pas sur le cas du Pouvoir Judiciaire puisque son rôle a été exposé dans la première partie de notre thèse, et nous nous consacrerons dans cette partie aux compétences fiscales, source de conflits entre les échelons fédéral et local.

Section 1- Le Pouvoir Exécutif

L'Exécutif est devenu avec le temps, par les pratiques du pouvoir que nous avons exposées dans notre première partie de thèse, un acteur incontournable résistant à la redistribution des compétences dans le cadre du fédéralisme politique et financier. Parfois l'héritage de l'ancien système politique d'accumulation du pouvoir pourrait lui offrir un champ inépuisable de contrôle sur les acteurs locaux. Les relations que ces derniers vont entretenir avec les acteurs fédéraux seront conflictuelles, notamment dans le cadre de l'alternance politique, car les acteurs locaux vont s'opposer de plus en plus au pouvoir fédéral, en demandant davantage de ressources financières. Ces relations restent néanmoins complexes, car les acteurs locaux vont imiter dans leur propre juridiction locale, des pratiques de gestion financière floues, par lesquelles seule la société civile se trouvera affectée.

L'organisation du Pouvoir Exécutif est prévue par la Constitution Politique du Mexique dans le Chapitre III, articles 80 à 93⁹. Nous devons préciser que parmi les compétences de ce pouvoir en matière économique il existe des dispositifs qui vont renforcer ses compétences,

⁹ NAVA VAZQUEZ Cesar, *La division de Poderes y de funciones en el derecho mexicano contemporaneo*, Edit. Porrúa, México, 2008, p. 49. Du point de vue académique, la fonction administrative de l'Etat est définie comme l'ensemble d'activités réalisées par le Pouvoir Exécutif fédéral. C'est pourquoi lors de son actuation, l'Exécutif doit respecter l'application de la loi dans tous ces actes, ce que l'on trouve dans le respect du principe de légalité.

exposés tout au long de la Constitution. Cela explique que ces compétences ne se trouvent pas nécessairement explicitées dans les articles relatifs à son organisation.

§1 – L’Organisation du Pouvoir Exécutif

Le Pouvoir Exécutif de l’Union est représenté par le Président de la République¹⁰, qui est élu par voie d’élection directe¹¹, et qui exerce ses fonctions à partir du 1^{er} décembre pour une durée de 6 ans¹². Cette durée du mandat présidentiel peut varier dans les fédérations comme le Brésil ou l’Argentine où l’on trouve qu’elle est limitée à 4 ans et ce sont des modèles qui vont également instituer un Vice-président¹³. Le Pouvoir Exécutif mexicain dispose pour l’exécution de ses fonctions, de 19 Secrétariats d’Etat (Ministères)¹⁴ dont le Chef de l’Etat peut lui-même nommer les titulaires.

Le Président de la République ne peut renoncer à son poste que par l’évaluation par le Congrès de l’Union de causes graves qui justifieront sa démission.

Dans le cadre de ses compétences, ce pouvoir possède des compétences générales (A) et d’autres compétences spécifiques au domaine économique (B).

¹⁰ Art. 80 Constitutionnel.

¹¹ Art. 81 Constitutionnel.

Nous voulons établir très brièvement les conditions pour pouvoir être candidat au poste de Président de la République, contenues dans l’article 82 Constitutionnel : être citoyen mexicain par naissance et avoir vécu dans le pays pendant 20 ans au moins ; avoir minimum 35 ans au moment de l’élection ; avoir résidé dans le pays pendant l’année préalable au jour de l’élection ; ne pas appartenir à l’État ecclésiastique ni être ministre d’un culte religieux ; ne pas être membre actif ou en service de l’armée ; ne pas exercer de fonctions gouvernementales.

¹² Article 83 Constitutionnel.

¹³ Le Pouvoir Exécutif Brésilien est constitué par le Président et le Vice-président. Sa réglementation se trouve dans le Chapitre II Section I, Article 76 de la Constitution fédérale Brésilienne du 5 octobre 1988. Le Pouvoir Exécutif Argentin est régulé par la Section 2 de la Constitution fédérale du 22 août 1994, articles 87-107. Ce pouvoir est dirigé par le Président, qui peut être remplacé en cas de mort, de démission ou de destitution, par le Vice-président. La durée du mandat est de quatre ans et la réélection est autorisée pour une seule période pour les deux. La nomination des deux se fait par vote direct, gagnant la formule qui obtiendra le plus de votes au second tour.

¹⁴ D’après l’article 26 de la Loi Organique de l’Administration Publique Fédérale (Ley Organica de la Administracion Publica Federal), publiée dans le JO de la Fédération le 29 décembre 1976, avec sa dernière Réforme du 17 juin 2009, la liste de Secrétariats d’Etat en 2012 comprend : Secretaria de Gobernacion, Secretaria de Relaciones Exteriores, Secretaria de Hacienda y Credito Publico, Secretaria de la Defensa Nacional, Secretaria de Marina, Secretaria de Marina, Secretaria de Economia, Secretaria de Desarrollo Social, Procuraduria General de la Republica, Secretaria de Seguridad Publica, Secretaria de la Funcion Publica, Secretaria de Comunicaciones y Transportes, Secretaria de Trabajo y Prevision Social, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaria de Energia, Secretaria de Agricultura, Ganaderia, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentacion, Secretaria de Educacion Publica, Secretaria de Salud, Secretaria de Turismo y Secretaria de la Reforma Agraria.

A- Les Compétences Générales

Parmi les compétences et obligations du Président contenues dans le Chapitre III, article 89 Constitutionnel, nous constatons que le Congrès Fédéral se place au centre de la structure fédérale car le Président est obligé « d'exécuter les lois approuvées par le Législatif »¹⁵. A notre égard, cette obligation est limitée, ce que nous développerons plus tard, car à elle oppose un contre poids dû à un éventail des compétences très large en matière économique détenu par l'Exécutif. Dans le sens du fédéralisme, où l'équilibre des pouvoirs doit en principe primer, celui qui gère l'activité économique d'après l'histoire du Mexique, nous a démontré que c'est celui qui peut imposer les règles du jeu politique.

Le Président a le droit de nommer et de remplacer les Secrétaire d'Etat ainsi que les fonctionnaires de la représentation diplomatique. Il peut décider de nommer, en accord avec le Sénat de la République, les hauts officiels de l'armée nationale. Afin de garantir la protection du pays, ce qui le rend compétent pour déclarer la Guerre, en accord avec le Congrès fédéral.

L'administration dirigée par l'Exécutif est centralisée et semi-contrôlée selon la Loi Organique élaborée par le Congrès fédéral¹⁶. Cette loi établit une répartition des tâches administratives. En effet, la Constitution fait également mention des conditions à remplir par les fonctionnaires de l'administration ; en ce qui concerne son origine, ils doivent être mexicains par naissance et avoir au moins 30 ans au moment de la nomination au poste. Il est nécessaire de faire allusion aux responsabilités des fonctionnaires de l'administration centralisée ou semi-contrôlée « *Parastatale* »¹⁷ ; lors de la période de sessions ordinaires au Congrès, ou au Sénat¹⁸, ils ont le devoir de répondre aux diverses questions afin d'expliquer l'état du secteur à leur charge. Dans la pratique, nous constatons un manque

¹⁵ ANDA GUTIERREZ Cuauhtémoc, *Entorno socioeconómico de México*, Edit. LIMUSA, 2003, pp. 139-140.

¹⁶ Loi Organique de l'Administration Publique Fédérale du 29 décembre 1976, en vigueur 2012. Titre Premier, Article 1.

¹⁷ Ce type de classification administrative correspond à l'entreprise décentralisée, qui bénéficie d'une personnalité propre et d'un patrimoine. Il existe des entreprises publiques de participation majoritaire dont le gouvernement fédéral est le titulaire, comme PEMEX par exemple. Sa régulation juridique est contenue dans la Loi Organique de l'Administration Publique Fédérale, articles 45-50

¹⁸ Art. 93 Constitutionnel. Traduction de l'Alinéa 3 et 4 « La Chambre de Députés, à pétition d'un quart de ses membres, et de la moitié concernant celle de Sénateurs, sont compétents pour créer des commissions afin de mener des investigations relatives au fonctionnement des organes décentralisés et entreprises de participation publique majoritaires. Les Chambres pourront demander l'information nécessaire aux responsables des institutions et aux entités gouvernementales fédérales, par voie écrite, et devrait obtenir une réponse dans un terme n'excédant pas 15 jours... »

de responsabilités et des sanctions des fonctionnaires dans le cas d'une mauvaise gestion. De plus, le gouvernement fédéral, en adoptant le budget par résultats, comme le font d'autres pays à l'heure actuelle¹⁹, parviendra probablement à une exécution plus performante des politiques publiques par secteur et à une gestion plus efficiente de la fonction publique. Cependant, selon les rapports rendus par *l'Auditoria Superior de la Federación* (Bureau de la Comptabilité Publique de la Fédération), il existe, comme nous le verrons dans le cadre du Contrôle et de la vérification des comptes externes par la Chambre de Députés, des pratiques qui s'opposent justement à la gestion de la performance.

La Constitution Politique mexicaine confère au Président de la République (Article 26 de la Constitution ainsi que la Loi de « *Planeación* ») des compétences dans l'élaboration du contenu de grandes réformes au niveau national. C'est pourquoi nous avons précisé qu'au delà des compétences établies dans le Titre II, Chapitre III de l'Exécutif, articles 80-93 de la Constitution, (concernant pour la plupart, les conditions pour devenir Président ainsi que ses responsabilités et compétences dans l'organisation de son équipe administrative)²⁰ nous devons aborder d'autres compétences qui ressortent du texte Constitutionnel en matière économique. C'est par ce moyen qu'il se place au centre des discussions, afin de mener les débats autour des besoins au niveau national, avec beaucoup plus d'intérêt porté sur les domaines économique et financier du pays. Parallèlement à cette fonction du pouvoir Exécutif, le pouvoir Législatif viendra contribuer par ses compétences, et confirmer la plupart de temps, les décisions prises par le premier. Il faudra préciser que la conjoncture politique joue un rôle important dans les compromis adoptés par l'Exécutif, car les engagements qu'il prend sont liés à ceux proposés dans un plan élaboré avec tous les secteurs en difficulté au niveau national et que nous avons expliqué dans la première partie de notre thèse concernant le Plan National de Développement. Nous allons approfondir ce sujet dans cette deuxième partie afin d'observer les implications juridiques de ces engagements gouvernementaux.

Par ailleurs, afin de revenir aux compétences générales, l'Exécutif peut élaborer les directrices sur le plan international ; le président est compétent pour célébrer ou

¹⁹ DIAZ FLORES Manuel, *The Budget Process in Mexico*. Revista Universo Contabil, volume 7, no.1, jan/mar, 2011, p. 146. L'observation des pays membres de l'OCDE permet de voir l'effort effectué pour réduire les déficits budgétaires, par la mise en place de réformes et de pratiques budgétaires par résultats et de transparence. Ce qui en Amérique Latine a aussi permis de constater une meilleure discipline fiscale, associée à l'efficience des dépenses publiques.

²⁰ Parmi les conditions pour devenir Président de la République ; avoir 35 ans minimum, avoir vécu dans le pays l'année antérieure à l'élection et n'appartenir à aucun culte religieux.

suspendre des Traités internationaux²¹, à l'instar de l'ALENA, soumis à l'approbation du Sénat. Normalement cette compétence n'est pas différente dans le système brésilien ni dans le système argentin²².

L'une des tâches parmi les plus complexes pour le Pouvoir Exécutif est de coordonner les travaux entre l'administration publique fédérale et les Etats fédérés, dont l'article 34 Constitutionnel Alinéa I (relative aux propositions, aux procédures de coordination, aux directives méthodologiques, aux programmes sectoriels, aux actions en partenariat, etc.) laisse au Secrétariat de Programmation et de budget, la spécification des instruments à utiliser.

B- Les bases constitutionnelles des compétences économiques

Les explications apportées dans la première partie de notre thèse avaient comme objectif d'étudier l'augmentation des compétences de l'Exécutif dans la sphère économique, due à une forte instabilité vécue par le Mexique pendant des décennies. Une répétition qui a fragilisé le développement économique mais qui a en fin de compte renforcé le rôle directionnel de l'Exécutif, en adoptant dans la Constitution politique les bases de son pouvoir économique.

1°) Les Bases Constitutionnelles de la gestion économique du Mexique par le gouvernement fédéral

Le système Constitutionnel mexicain ne contient précisément un chapitre concernant l'activité économique de l'Etat. Cette activité se trouve dans plusieurs dispositions tout au long de la Constitution²³ –comme c'est le cas dans la Constitution de l'Argentine mais pas celle du Brésil– ce système contient un chapitre consacré à l'activité économique²⁴.

²¹ Art. 89 Constitutionnel F. X

²² La Constitution de l'Argentine contient cette compétence dans son article 99, alinéa 11. Dans le cas du Brésil, cette compétence est inscrite dans l'article 84 Constitutionnel, alinéa VII et VIII.

²³ SUAREZ DAVILA, Francisco, *El proyecto economico de nuestra constitucion politica : Vigencia y dinamica*, in *Economia y Constitucion, memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional IV*. Coordination : VALADES, Diego et GUTIERREZ RIVAS, Rodrigo, UNAM, Mex. 2001, p. 214.

²⁴ En effet la Constitution fédérale brésilienne prévoit un Chapitre II relatif aux finances publiques dans lequel on trouve un titre VII sur l'ordre économique et financier, articles 170-181. En revanche, dans le modèle argentin, on ne trouve pas de dispositions spécifiques sur l'activité économique de l'Etat. Nous trouvons que la réglementation de l'activité économique est contenue dans les constitutions des Provinces.

Historiquement au Mexique²⁵, à partir des réformes Constitutionnelles de 1983²⁶, et notamment des articles 21, 26 et 28, s'est imposée la gestion économique par le gouvernement fédéral. Actuellement, l'encadrement juridique de l'intervention économique par le gouvernement fédéral, se trouve dans les articles 3, 5, 25, 28, 73, 123 et 131 de la Constitution Fédérale en vigueur. D'après ces dispositions, il y a aussi une régulation des droits sociaux, comme nous l'avons évoqué (articles 3, 27 et 123), qui justifient davantage l'intervention directe de l'Etat²⁷, car celui-ci est le seul à être en mesure de mieux les assurer, du fait de sa connaissance spécifique des conditions de développement et des carences générales du pays. Une intervention dans l'approvisionnement des ressources devrait permettre le développement humain –voire une bonne qualité de vie– fondé sur l'éducation, la possession de la terre et le droit à l'emploi entre autres.

Il faut dire que l'intervention fédérale, que ce soit de la part de l'Exécutif ou du pouvoir Législatif, est très large en matière économique. Selon les articles 73²⁸ et 131 qui

²⁵ A travers une description de la décentralisation administrative par rapport à la Constitution de 1857, RUIZ Eduardo nous explique que le niveau local, à la lumière de l'article 40 de la Constitution à cette époque, n'était pas en charge des responsabilités économiques ou financières, tout simplement de l'aspect administratif et de l'accomplissement des lois fédérales. En revanche, la Fédération avait à sa charge : la guerre, la paix, les relations internationales, le commerce extérieur, l'exploitation des mines, les impôts, les douanes, l'éducation, etc. Voir RUIZ, Eduardo, *Derecho Constitucional*, Edit. Tipografia de Aguilar e Hijos. 2ed. Mexico, 1902. pp. 172 à 176

²⁶ *Idem.*, p.16 Au début du Sexennat du Président Miguel de la Madrid, les réformes constitutionnelles ont apporté des modifications au chapitre économique, qui consacrait « la responsabilité de gestion et direction économique de l'Etat, ainsi que la responsabilité de l'Etat de planifier démocratiquement le développement économique et social du pays ». Les trois institutions que l'on découvre à partir de cette époque sont alors : la direction économique de l'Etat, l'économie mixte et la planification économique.

²⁷ Il est important de préciser que l'interprétation de cette compétence par la Cour Suprême de Justice renforce le pouvoir de l'Etat dans le domaine économique, en écartant l'intervention des citoyens, car cette compétence est fondée sur la connaissance que le gouvernement fédéral a de l'état de la nation. Ce pourquoi l'article 25a été interprété de la façon suivante. Arrêt Jurisprudentiel. Jurisprudencia, Novena época, Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federacion y su Gaceta XXIX, febrero 2009, p. 461 Tesis 2a /J.1/ 2009. Materia Constitucional : « *La direction économique de l'Etat, dans le développement national. L'article 25 de la Constitution Politique des États-Unis Mexicains, ne donne pas aux gouvernés la garantie individuelle pour exiger par voie contentieuse, Juicio de Amparo, que les autorités adoptent des mesures spécifiques pour faire valoir le contenu de l'article en question* ». C'est-à-dire que le pouvoir économique de l'Etat ne peut pas être mis en cause par les citoyens par aucun moyen juridique car les décisions prises dans l'exercice du pouvoir gouvernemental sont au bénéfice des gouvernés. L'académie s'est prononcée également sur cette compétence : « Le précepte cité établi essentiellement le principe de la direction économique de l'Etat pour garantir le développement économique du pays, ce qui va se produire par des actions de l'Etat pour inciter les secteurs productifs, par voie de subsides, de bénéfices aux nouvelles entreprises, des mesures incitatives pour l'importation et l'exportation de matières premières et fixent les bases de l'orientation de l'État par un plan national ... l'article 25 de la Constitution Politique du Mexique vise à protéger l'économie nationale par la mise en place des actions de l'État(...)». Cette intervention de l'Etat dans l'économie « est une pratique consentie à la lumière de la Constitution de 1917, mais qui n'était pas expressément établie », Cité par OSORNIO CORRES, Francisco, Javier *Aspectos jurídicos de la Administración financiera en Mexico*, Op.cit., p.16

²⁸ C'est l'article qui contient le grand éventail des 30 Compétences exclusives du Congrès fédéral.

contiennent les Compétences des Pouvoirs Législatif et Exécutif (sujet qui sera approfondi et complété dans la deuxième partie concernant les compétences du pouvoir Législatif) dans ce domaine, est mis en évidence par l'augmentation des compétences, surtout au niveau de l'Exécutif en matière de Commerce Extérieur (cet aspect permet l'adoption des engagements commerciaux internationaux).

Précisément dans ce contexte, le Mexique a adopté un modèle économique de « libre marché » qui figure dans l'article 28 de la Constitution. De cette manière le système juridique s'oppose très clairement à la création de monopoles privés ou aux actions aux tendances monopolisatrices, afin de les éviter²⁹. Même si la pratique témoigne d'une autre réalité, le Mexique n'est pas une exception, car d'autres pays qui se disent les plus libéraux trouvent aussi les moyens de constituer des monopoles internes et internationaux. L'adoption de ce système de libre marché a accéléré le développement des divergences territoriales car les régions ont des capacités différentes pour produire de la richesse économique. C'est pourquoi la compétence de l'Etat s'est élargie, pour lui permettre d'aller chercher les ressources nécessaires pour financer son budget. Dans cette pratique, même l'extra-fiscalité³⁰ qui émane de l'interprétation de l'article 25 de la Constitution vient compléter son pouvoir directionnel en matière économique.

Nous faisons référence à cette évolution juridique, dans la mesure où cet aspect constitue l'une des bases par lesquelles les gouvernements locaux ne pourront pas intervenir dans la prise de décisions économiques nationales, afin de permettre une présence plus puissante de la fédération au niveau international. Ce type de compétences économiques et la composition de l'Etat fédéral mexicain, permet au pays de s'adapter au

²⁹ Afin de ne pas créer une confusion, nous devons préciser que le système juridique mexicain, dans le cas de l'exercice des compétences de la fédération, permet de pratiquer des actes qui pourraient être considérés comme monopolistiques. Ce qui pourrait entrer en contradiction avec la notion d'interdiction de la pratique de prolifération des monopoles, mais ceci est dû à l'importance du secteur industriel pour le pays. C'est pourquoi dans la Constitution Politique sont considérés comme des secteurs stratégiques : le service postal, l'industrie pétrolière, l'industrie minière, l'énergie nucléaire, l'électricité, ainsi que la Banque et l'émission de la monnaie.

³⁰ Arrêté Jurisprudentiel. *Semanario Judicial de la Federacion y su Gaceta*, Novena epoca, Primera Sala XXV marzo de 2007, p. 79. Tesis 1a /J. 28/ 2007 Jurisprudencia en Materia Administrativa. « *Fines extrafiscales. Las facultades del Estado en materia economica de rectoria economica y desarrollo nacional constituyen uno de sus fundamentos* » Traduction. « En conformité avec l'article 25 de la Constitution Politique des Etats Unis Mexicains, la direction économique nationale revient à l'État, afin de garantir son intégralité et sa soutenabilité. Cette direction économique doit être utile pour renforcer la souveraineté nationale et son régime démocratique. Le gouvernement utilise des instruments de développement de l'économie et de l'emploi, pour une juste distribution du revenu et la richesse, permettant aux individus le plein exercice de la liberté et la dignité de groupes et classes sociales protégés par la Constitution fédérale. Ce pourquoi l'Etat coordonne, planifie et gère l'activité économique... Relativement à cela, les finalités extra-fiscales dirigent les lois fiscales vers un contrôle, une régulation ou un développement de certaines activités ou secteurs économiques... »

processus économique mondial, laissant le plein pouvoir de décision au niveau fédéral et non au niveau local, afin de stimuler les secteurs les plus importants du pays. Afin de ne pas nous contredire, car cela pourrait induire l'idée que les gouvernements locaux ne disposent d'aucun moyen de représentation, il faut préciser que le Pouvoir Législatif est composé de Députés et de Sénateurs qui représentent les intérêts locaux au niveau fédéral. Le point que nous souhaitons mettre en exergue est que la sphère locale (les États fédérés et les municipalités) est une entité individuelle, qui ne peut pas parvenir à s'imposer dans la mesure où la volonté émanant des décisions du Pouvoir Législatif s'applique au niveau national. Celle-ci constitue l'expression démocratique des rapports entre la fédération et le niveau local, résultant de l'harmonie de l'ensemble des territoires comme finalité principale de l'association politique dans ce modèle fédéral.

Afin de préciser notre propos, nous devons ajouter que l'article 25 de la Constitution confère à l'État une compétence en matière de direction économique et de gestion du développement national. Les compétences qui lui sont attribuées sont « la direction, la coordination et l'orientation de l'activité économique nationale ». Leur exécution dans le domaine budgétaire sera mise en évidence lors de la préparation du projet de budget fédéral.

Il convient de mentionner l'article 25 de la Constitution selon lequel « *sont attribués à l'État, la direction économique et le développement national, afin de garantir que ce dernier soit intégral en renforçant la souveraineté de la Nation et son régime démocratique ; par le développement de l'économie et de l'emploi, ainsi que par une juste distribution du revenu et de la richesse, l'État assure l'exercice de la liberté et de la dignité des individus, des groupes et des classes sociales dont la sauvegarde est garantie par la Constitution* »

C'est par le biais de ces compétences que l'État acquiert la capacité d'intervenir en qualité de gestionnaire, voire d'agent économique dans le processus de production de la richesse du pays. Afin de clarifier cette compétence, ont été inscrites dans l'article 26 de la Constitution les caractéristiques d'un « système de programmation du développement national », par lequel le gouvernement fédéral cherche à promouvoir l'économie nationale par secteur³¹.

³¹ La législation secondaire peut nous apporter beaucoup plus de précisions concernant les caractéristiques de ces programmes de développement. Nous pouvons citer dans ce cas la *Ley de planeacion* (Publiée dans le Journal Officiel de la fédération le 5 janvier 1983), la *Ley federal de competencia*, la *Ley federal de proteccion al consumidor*, la *Ley sobre la celebracion de Tratados*, la *Ley de Comercio Exterior* et la *Loi de la Banque du Mexique*.

2°) Les instruments de la planification économique

Lors de notre explication sur l'instabilité financière³², notamment à propos de la façon dont le gouvernement fédéral devait agir face à une répétition de crises économiques, nous avons constaté justement que cette compétence avait provoqué l'adoption d'une série de réformes qui ont marqué l'élargissement de son pouvoir jusqu'à nos jours³³. La mise en œuvre de certains instruments de gestion, toujours dans le cadre des compétences de l'Exécutif, lui permettra de justifier sa gestion, par rapport aux programmes engagés dans tous les domaines à travers le Plan National de Développement (1), et le Système National de Planification Démocratique (2).

a) La réglementation du Plan National de Développement

Le chef de l'Exécutif dispose de la compétence d'approuver le Plan National de Développement qui contient les principales problématiques du pays, dans les 6 mois qui suivent la prise de pouvoir³⁴. Le PDN contient les principales priorités nationales, identifiées par tous les acteurs, et en prend en considération la base de données de l'administration publique fédérale qui possède une connaissance plus détaillée du pays. Il s'agit d'un outil de planification employé par d'autres pays Latino-américains, dans le but de rendre plus cohérente l'activité gouvernementale au regard de la conjoncture économique. Au Brésil par exemple, il a été utilisé depuis 1956 à travers le *Programme d'objectifs*. Au Pérou à partir de 2005 a été approuvée la Loi 28522 qui contient le Système National de Planification Stratégique, en Uruguay la planification depuis les années 60 avait déjà acquis une importance significative dans l'organisation des objectifs économiques du gouvernement³⁵.

³² Cf. *Partie I, Chapitre 2, §2.- L'imposition du niveau fédéral, de la gestion économique face à l'instabilité économique*

³³ FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas Publicas*, Op.cit, p. 21. Traduction «L'expansion de l'Etat et l'utilisation de la Politique économique en faveur du développement, et le contrôle de l'économie a obligé à mettre en place plusieurs mécanismes de politique économique et financière dans la totalité des secteurs économiques ». D'après cet auteur, le gouvernement fédéral a mis la main sur la totalité des domaines afin de pouvoir coordonner les réformes nécessaires en matière économique.

³⁴ Art. 21 de la Loi de Planification (Ley de Planeacion, Publiée dans le Journal Officiel de la fédération au Mexique, le 5 janvier 1983)

³⁵ MARTNER Ricardo, *Planificar y Presupuestar en América Latina*, Edit. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL, Chile, 2008, pp. 15-18. Sur le Brésil, la planification

En acte d'affirmation de la démocratie et de légitimation, le Congrès fédéral du Mexique examine le PND proposé par le Pouvoir Exécutif³⁶. Sa participation se limite à la simple formulation d'observations puisque l'adoption du PND relève du pouvoir Exécutif. Ce dernier, dans l'optique de se rapprocher de l'échelon local, est supposé prendre en considération la participation des Etats fédérés et des municipalités³⁷ par le biais des accords signés entre l'Exécutif fédéral, les Exécutifs locaux et les municipalités³⁸. En effet, l'attribution des montants contenus dans les sections du budget fédéral, sera focalisée sur les enjeux de l'Exécutif, sur des priorités qui ont été préalablement identifiées et exposées comme promesses de campagne politique lors des élections³⁹.

Le Plan National de Développement 2007-2012 est axé sur 5 priorités : l'état de droit et de sécurité, la compétitivité économique pour la création d'emplois, l'égalité d'opportunités, l'environnement et l'exercice de la démocratie⁴⁰. Parmi ces priorités, le

économique du gouvernement a été initiée par Celso Furtado en 1962 et a précédé le Conseil de développement de 1956 (nommé Conselho de Desenvolvimento). Cette activité de planification serait réalisée par le Ministère de Planification qui possédait des compétences en matière de coordination économique. Plus tard, en 1974 ce Ministère deviendra le Secrétariat de Planification et de Coordination, et travaillera directement avec le Président et deviendra le centre de décisions économiques du Brésil. Quant au Pérou, ce pays a modernisé son système de prévision économique avec de nouveaux outils pour organiser et coordonner les efforts de l'administration et du Président. Avec l'approbation du Système National de Planification Stratégique, le Plan Stratégique de Développement National se trouve mieux intégré. Dans ses perspectives à long terme (20ans) ce système prétend à un développement durable des relations entre les autorités de plusieurs niveaux de gouvernement, résultant des objectifs à moyen terme (5 ans) où l'intention est d'orienter et de définir la direction du budget et les priorités fiscales. A court terme (1 an) l'instrument a pour but de coordonner les décisions de la société, le secteur privé et le comportement du gouvernement, dans ce cas, la programmation budgétaire recherche l'accomplissement d'objectifs précis. Par rapport au système de l'Uruguay, ce pays utilise un système de formulation de plans pour cinq ans, ce qui est similaire à celui du PND. La nouvelle vague de gestion budgétaire à laquelle les pays s'attachent davantage ces dernières années, les amène aussi à établir plus de relations entre ses PND et les résultats obtenus lors de l'exécution de budgets annuels.

³⁶ Loi de Planification (Ley de Planeacion du Mexique), Art.5

³⁷ *Idem.*, Art.33

³⁸ Les conventions sont inscrites dans le Chapitre V de la Loi de Planification du 5 janvier 1983.

³⁹ Nous pouvons constater cette situation lors de l'arrivée au pouvoir du gouvernement fédéral pour la période 2006-2012 et son engagement afin de combattre les problèmes de l'insécurité et du trafic de drogues au niveau national. Nous observons une réduction conséquente du budget dans des secteurs comme l'éducation, afin de trouver les moyens pour accomplir cette mission de sécurité intérieure. Le gouvernement a placé la sécurité comme priorité nationale, délaissant ainsi d'autres domaines de politiques publiques.

⁴⁰ Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012. Disponible sur le site officiel de l'Exécutif fédéral www.presidencia.gob.mx. Le gouvernement a mis l'accent sur la participation démocratique des secteurs qui sont intervenu avec leurs propositions, afin de déterminer les priorités nationales. Ceci célébré comme un succès par la participation de 51 997 personnes à travers 205 forums de consultation populaire, parmi lesquels, 334 membres de communautés indigènes dans des forums réalisés dans 57 communautés ; 79 921 personnes ont participé individuellement en envoyant des propositions. Les législateurs et les partis politiques ont participé en présentant 41 documents de propositions. Ces données soulèvent une question : la participation d'à peine plus de 100 000 personnes et les propositions qui en résultent sont-elles

domaine de la sécurité intérieure à été le plus important pour l'administration en cours (2006-2012), avec l'affectation de ressources de plus en plus importantes⁴¹. Il faut voir que la conception du PND est très intéressante car selon les règles de son intégration, il doit y avoir une relation entre les secteurs ciblés comme prioritaires et l'engagement des dépenses que va réaliser le gouvernement au cours du sexennat. Cela laisse supposer l'existence d'une prévision budgétaire sectorielle et institutionnelle très complexe, dans la mesure où la disposition de recettes dépend aussi d'un contexte économique instable. La Loi de Planification établit à ce sujet que « *Le Plan National de Développement précisera les objectifs nationaux, les stratégies et les priorités du développement intégral du pays, contenant les prévisions sur les ressources qui seront attribuées dans ces finalités ; il déterminera également les instruments et les personnes responsables de son exécution, ainsi que les directives à caractère global, sectoriel et régional(...)* »⁴².

Bien que cette activité de planification soit comprise dans le cadre de la formulation d'un projet économique national, elle n'est qu'une indication de la forme dont les budgets seront composés et orientés au cours d'un sexennat. En effet, le gouvernement va annoncer préalablement les motifs du choix de son action publique et de l'exercice de son pouvoir, en se basant sur les données apportées par les Ministères et les acteurs de tous les secteurs, y compris le secteur social, comme nous venons de le voir.

D'après une classification relative à la participation des acteurs qui interviennent dans la définition des priorités nationales, il s'agirait de quatre modalités⁴³. La première est une participation obligatoire de la part de l'administration publique, de contribuer à l'intégration de projets lors de l'exécution des responsabilités ministérielles, ce qui va justifier l'exercice de ressources publiques. La deuxième est relative à une participation coordonnée de la fédération avec les gouvernements locaux qui ont non seulement le droit

véritablement représentatives, démocratiquement parlant, d'une population de plus de 100 millions d'habitants ?

⁴¹ MENDEZ Enrique et GARDUNO Roberto, *Pide el Ejecutivo 147 mil 270 millones para gasto militar y seguridad publica*, in La Jornada en Linea, Seccion Politica, viernes 9/09/2011, Mexico. Le projet du budget de l'Exécutif pour 2012, demande une augmentation de plus de 21 mille millions de pesos mexicains par rapport à l'année précédente, destinés à la sécurité nationale, équivalent au double du budget destiné à l'éducation.

⁴² Article 21 de la Loi de Planification (Ley de Planeacion). Langue d'origine « El Plan Nacional de Desarrollo precisara los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del pais, contendra previsiones sobre los recursos que seran asignados a tales fines ; determinara los instrumentos y responsables de su ejecucion, establecera los lineamientos de politica de caracter global, sectorial y regional ; sus previsiones se referiran al conjunto de la actividad economica y social... »

⁴³ CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz, *Planeacion, Programacion y Presupuestacion en Mexico*, Edit. UNAM, Mexico, 2003, p. 22-23.

mais aussi l'obligation d'intervenir par leur subordination au système fédéral, lors de l'exécution des dispositions constitutionnelles ; cette situation est mise en œuvre par la coordination entre les différentes sphères du gouvernement. La troisième modalité est une participation de concertation, dans le cadre de négociations entre les secteurs public et privé afin de mener des actions dont les résultats provoqueront des bénéfices communs. La quatrième modalité, qui est relative à une participation par la persuasion, implique que le gouvernement fédéral ait pour but de réunir ou de faire converger toutes les forces politiques, tous les secteurs et acteurs, dans la prise de décisions et de mesures nécessaires qui auront des répercussions en termes de dépenses, de mesures fiscales et sur son utilisation. Ce dernier aspect peut être considéré comme le cœur de la planification économique. L'étude des quatre modalités permet de donner des réponses à la question de savoir *comment* le gouvernement va réussir à légitimer ses actions et faire approuver les réformes du contenu financier.

b) La mission et la régulation du Système National de Planification Démocratique

La planification est une fonction de prévision, d'anticipation de solutions précises à des problématiques également précises. Définie comme « l'ensemble des relations fonctionnelles entre les institutions du secteur public fédéral, ainsi que les relations de l'administration publique avec les divers groupes sociaux et les autorités locales, afin d'agir par un accord commun »⁴⁴. Un aspect important du système national de planification est que celui-ci est adopté sous une formule démocratique. De cette manière elle essaie de coordonner la planification nationale, à celle des Etats fédérés et à celle des municipalités. La Constitution fédérale, prévoit dans son article 26 ce mécanisme de participation qui est supposé guider les actions engagées par le gouvernement fédéral. Il stipule que « *L'État va organiser un système de planification démocratique du développement national, qui permettra de donner plus de dynamisme et d'équité au développement de l'économie, pour une indépendance et une démocratisation politique, sociale et culturelle de la Nation* »⁴⁵.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 25. Langue d'origine « es el conjunton articulado de relaciones funcionales, creado entre las dependencias y entidades del sector publico federal, y entre ellas, y las organizaciones de los grupos sociales y autoridades locales con el fin de actuar de comun acuerdo ».

⁴⁵ Article 26 de la Constitution fédéral du Mexique.

Comme pour la plupart des discussions en matière juridique, il est important de réaliser une interprétation des normes, en partant de l'exposition des motifs, afin de comprendre leur sens. C'est pourquoi lors de la présentation des motivations de l'adoption de la Loi de Planification, l'un des arguments avancé par l'Exécutif était la nécessité d'accomplir une mission directionnelle, au bénéfice des classes populaires. C'est-à-dire qu'il s'agissait d'une prévision obligeant à remplir la condition démocratique qui doit primer dans la prise de décisions de l'Etat⁴⁶, selon laquelle la planification se réalise au bénéfice du bien commun.

L'Exécutif a employé ce système comme une continuation des efforts initiés depuis 1930, à travers l'application de la Loi sur la Planification de la République qui avait pour but de promouvoir rationnellement les actions de l'État pour le développement économique et social, afin de satisfaire le projet national établi par la Constitution. Justement, à cette époque, le gouvernement mexicain avait établi un inventaire pour connaître l'état des régions et des ressources financières, afin de planifier les domaines d'investissement public. Plus tard sera adopté le Plan du Sexennat pour la période de 1934 à 1940, dans l'optique de permettre à l'État d'optimiser les informations dont il dispose afin d'orienter le développement du pays.

La connaissance produite par les programmes mis en place par le gouvernement a définitivement contribué à innover en matière de gestion financière, car pour la période de 1954 à 1958, la planification était partielle, mais était accompagnée d'un programme d'investissement public. Ce système permettait d'établir les objectifs de développement où l'investissement public s'attachait à un programme général de développement. Ce qui dans les années ultérieures permettra l'instrumentalisation d'un Plan d'Action immédiate (1962-1964) et d'un Plan de Développement Economique et Social (1966-1970). Ce processus de planification gouvernementale, développé positivement depuis plusieurs années, a permis la création et la mise en place d'un Plan Global de Développement pour la période de 1980 à 1982, complété par des programmes sectoriels et régionaux⁴⁷.

⁴⁶ Exposición de motivos de la Ley de Planeación, en vigor y publicada desde el 5 de Enero de 1983, (il y a eu des réformes au cours de sa mise en oeuvre afin de l'adapter continuellement au contexte économique et politique. Voir également, VAZQUEZ ARROYO, Alfredo, *Presupuesto por programas para el sector público de México*, UNAM, México, 1982, p. 44. Traduction « la prévision –ou planification– ne constitue pas uniquement un processus technique de prise de décisions, de choix et de distribution de ressources : elle constitue fondamentalement un processus de participation sociale où la conciliation d'intérêts et l'union des forces permettent l'accomplissement d'objectifs valables pour toute la société ».

⁴⁷ OSORNIO CORRES Francisco Javier, *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*, Op.cit.,p. 27-29.

Du point de vue Constitutionnel, la prévision susmentionnée apporte, selon les différentes époques auxquelles nous avons fait référence et au-delà de son contenu technique, un mécanisme politique de participation et d'intégration démocratique du fait que la Loi y fasse référence. Pour nous, il s'agit d'un instrument idéal pour le gouvernement fédéral, conçu à la lumière du fédéralisme, qui tente d'éviter des tensions entre tous les acteurs. Au respect, le Professeur FAYA VIESCA considère que « cet outil renforce le fédéralisme mexicain »⁴⁸. Mais bien qu'il puisse en théorie constituer une source de participation démocratique, nous constatons en pratique une participation quasi nulle de la part des acteurs locaux.

Pour l'exécution du PND, il est nécessaire de coordonner les activités entre les trois niveaux gouvernementaux. La législation prévoit les mécanismes nécessaires pour que cette activité puisse réussir à se mettre en place. Dans ce cas les Etats fédérés, en raison de leur juridiction, y participeront selon un Accord Unique de développement signé avec la fédération. A travers ce mécanisme, les Etats fédérés, les municipalités, ainsi que le District Fédéral disposeront de plus de ressources financières et d'instruments pour administrer leur propre procédure de développement⁴⁹. Du point de vue de cette participation du niveau local dans les projets de développement, il faut faire allusion aux Comités Régionaux de Planification pour le développement, et les comités de Planification et de développement municipal, qui constituent les mécanismes de coordination les plus importants entre le gouvernement fédéral, les Etats fédérés et les municipalités. Il convient d'ajouter que les comités en question sont prévus dans un contexte de participation sociale et politique, car ceux-ci doivent convoquer les représentants des différents secteurs sociaux afin qu'ils établissent leurs priorités⁵⁰. Il s'agit très probablement d'un effort afin d'évaluer les programmes mis en place par le gouvernement et de faire en sorte que cette participation populaire (*Foros de Consulta Popular*) enrichisse les propositions autour des problématiques locales. Mais est-il vraiment possible que dans la pratique cela fonctionne ? Nous pourrions penser que le fédéralisme, par rapport aux systèmes de participation locale, évolue avec des instruments très solides qui favorisent l'élaboration de la structure financière dans une perspective

⁴⁸ FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas Publicas*, Op.cit p. 344

⁴⁹ Articles 21-29 de la Loi de Planification (Ley de Planeacion du 5 janvier 1983, actualisée le 9 avril 2012).

⁵⁰ GONZALEZ ROMERO Victor Manuel y GOMEZ HERNANDEZ Hector Eduardo, *La planeacion como instrumento de desarrollo*, in NAVARRO ARREDONDO Alejandro et MEIXUEIRO NAJERA Gustavo, *Federalismo y Planeación Regional en México*, Edit. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2007, pp. 35-44.

participative et démocratique. En revanche, le lent développement local contredit la mise en place de ce mécanisme car il existe une inexactitude et une incertitude par rapport à son application. La participation de la société dans la formulation de projets gouvernementaux, qui était à l'origine une idée née dans le contexte politique du vieux régime (PRI), pourrait avoir été mise en place uniquement pour légitimer les actions menées par le gouvernement : *«Il faut reconnaître l'importance de la participation populaire afin d'augmenter l'efficacité de la planification nationale. La participation populaire peut contribuer à la mobilisation de ressources et à l'efficacité de leur utilisation. Bien que la forme et le degré de participation populaire ne soit qu'une question politique, on a prouvé que cette participation pouvait s'améliorer à travers la participation et la planification du développement des autorités locales et municipales, les associations et les institutions sociales, les groupes communautaires(...)»*⁵¹. Cette citation est très révélatrice, car dans le domaine politique, tous les acteurs et secteurs étaient alignés avec le parti politique au pouvoir, ce qui démontre l'intérêt, à l'époque, de légitimer des décisions gouvernementales ayant été le résultat d'une répétition de crises économiques et d'une centralisation du pouvoir.

Quoi qu'il en soit, la programmation économique fédérale et l'emploi du PND, est une compétence exclusive fondamentale de l'Exécutif entrant en fonctions lors d'un nouveau sexennat. Ce processus de démocratisation transmis d'un gouvernement à un autre, va exposer la bonne volonté et la sensibilité de l'administration par rapport aux priorités nationales, qui en principe auront des conséquences dans la formulation des éventuels projets budgétaires annuels, soumis à discussion à la chambre des députés.

§2- Les compétences budgétaires

L'accomplissement des compétences économiques de l'Exécutif est complété par la formulation du budget fédéral (A) et de son exécution (B) une fois approuvé par le Pouvoir Législatif⁵². Il s'agit de deux compétences exclusives car il est le seul, d'après les

⁵¹ GOMEZ COLLADO Roberto, *La participacion popular en la Planeacion Democratica del Desarrollo Estatal en Mexico*, in Revista de Administracion Publica, *El sistema Nacional de Planeacion Democratica*, Tribuna, Edit. INAP, junio-diciembre, vol. 55/56, Mexico, pp. 65-76. L'inclusion du secteur populaire dans la formulation de projets de la nation est devenue un instrument employé par le président Miguel de la Madrid au cours de la période 1982-1988.

⁵² Relativement aux autres fédérations, il n'y a pas de différence au niveau des compétences budgétaires. Les compétences du Président brésilien sont similaires à celles du Président mexicain et sont contenues

dispositions constitutionnelles, à pouvoir intégrer les projets sur les recettes et les dépenses. Cette exclusivité est due à la modalité technique dont les informations ministérielles permettent à l'Exécutif d'acquérir une connaissance spécifique des conditions matérielles et des problématiques concernées lors de l'attribution des ressources publiques⁵³. Quant à l'exécution du budget, il consiste en une mise à disposition des acteurs des trois niveaux gouvernementaux des sommes budgétaires votées et approuvées par le législatif. De cette manière, le chemin parcouru après de multiples crises économiques a orienté le Mexique vers le développement d'un système juridique dans lequel la prévision et le contrôle budgétaire seront renforcés par un processus d'évolution d'une culture de responsabilité politique⁵⁴.

A- La préparation et la présentation du budget fédéral

Les compétences budgétaires de l'Exécutif comportent une capacité de planification économique nationale que nous avons exposée préalablement, qui matériellement sera rendue possible et visible lors de la préparation du projet budgétaire et de sa présentation à la Chambre des Députés⁵⁵. Il faut dire que dans ce processus d'adoption du budget, certains termes et conditions que doivent remplir les crédits budgétaires, pour leur éventuelle discussion. De cette manière on trouve que dans le processus budgétaire, il existe deux aspects fondamentaux, d'une part une programmation budgétaire (1°) et d'autre part l'observation des principes budgétaires (2°).

dans l'article 84 de la Constitution du Brésil. Sur le plan budgétaire, le Président doit transmettre au Congrès le plan pluriannuel.

⁵³ ZAVALA ORTIZ Jose Luis, *Manual de Derecho Tributario*, Edit., Juridica Cono Sur, Santiago de Chile, 1998, pp. 5-8. En effet l'Etat a des compétences qui permettent d'accomplir ses fonctions. La structure juridique ainsi créé va garantir l'obtention de recettes, la prévision et son éventuelle dépense.

⁵⁴ Les événements économiques des années 80 et 90 le confirment, un processus de crise qui va mener à un déficit budgétaire de 16% parmi les plus lourds en Amérique Latine, pour éviter à nouveau des phénomènes de cette ampleur, il aura fallu l'adoption en 2006 d'une Loi de Responsabilité Financière. Voir, OCDE, *Review of Budgeting in Mexico*. Edit. OCDE, Journal on Budgeting, Supplément 1, Volume 2009, p. 27-49. « Mexico's current fiscal and economic performance has come a long way since the difficult times of previous decades. In the 1980s and early 1990s (...) in 1982, Mexico became the first country in the region to default on its debt of USD 86 billions ».

⁵⁵ NICOLAS LOPEZ Jaime, *Bases de Política Fiscal y Derecho*, Edit., Universidad Autonoma de San Luis Potosi, 1989, pp. 71-72. La préparation du budget permet à l'Exécutif de mettre en place la politique fiscale, car les prévisions contenues sur les recettes et les dépenses vont orienter l'activité économique de l'Etat. Alors du point de vue juridique, le gouvernement va mener les actions nécessaires par le pouvoir public afin d'exécuter les dépenses et collecter les recettes.

1°) La programmation budgétaire

La programmation budgétaire consiste à intégrer les projets des recettes et des dépenses que l'Exécutif devra soumettre au Législatif pour son éventuel étude et approbation. Pour que cela soit possible, le Ministère des Finances dispose des informations transmises par les autres Ministères, par rapport aux ressources financières dont ils disposent et l'état de leur application. Ceci permettra d'intégrer le projet de dépenses à venir et de savoir s'il correspond aux besoins pour lesquels le projet budgétaire a été créé. De même, cette planification peut permettre d'identifier d'autres problématiques et de les intégrer, afin d'établir des propositions sur de nouvelles recettes, pour accomplir les missions des autorités.

La technicité de cette activité est guidée par l'emploi d'un Manuel de Programmation Budgétaire, issu du Ministère de Finances⁵⁶, qui comporte les informations proportionnées par les exécuteurs de ressources dans le cadre de leurs fonctions. Les critères pris en considération sont : un catalogue administratif des fonctions administratives, programmatiques et économiques ; les structures programmatiques ; les missions ; les indicateurs de résultats ; les subdivisions par affectation budgétaire et des entités ; la stratégie programmatique ; les programmes d'investissement ; la relation des structures programmatiques avec les projets d'investissement. Toutes ces informations sont utilisées au cours de la première étape de la préparation du budget car tous les Bureaux ou Ministères de l'administration publique sont obligés de soumettre leurs rapports au Règlement de la Loi de Finances et de Responsabilité budgétaire⁵⁷.

D'après les formes d'élaboration et de programmation comprises dans la législation, on trouve une classification qui permettra de diriger le travail de conception du budget dans son ensemble et de distinguer l'organisation de l'administration. Les types de programmation se divisent en quatre : la classification administrative, la classification fonctionnelle, la classification économique et la classification géographique.

Le premier type, la *classification administrative*, comprend la structure de programmes selon le type d'exécuteurs et de responsable, divisée dans des sections (nommés *Ramos*) qui vont inclure le catalogue des organes ou autorités concernées par

⁵⁶ Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2011*.

⁵⁷ Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publié dans le Journal Officiel de la Fédération le 28 juin 2006.

l'assignation des ressources. Ce qui signifie que les budgets des trois Pouvoirs y sont compris avec tous les organes qui les composent. Critiquée parfois comme une pratique mettant en évidence les préférences et la potentielle recherche d'un système souple aux décisions du gouvernement fédéral⁵⁸. Le deuxième type, la *classification fonctionnelle* est relative à la finalité des programmes proposés dans le projet budgétaire, ciblant également les responsables et l'éventail de programmes gouvernementaux. L'une des particularités de cette classification est l'inclusion de critères plus spécifiques permettant d'identifier où est investi l'argent public. Dans cette démarche sont inclus les missions, les objectifs, et les indicateurs de performance qui permettront éventuellement d'évaluer la pertinence des programmes et leur exécution. Il apparaît que des critères d'efficacité et de qualité sont incorporés dans cette partie de la programmation budgétaire.

La troisième classification, la *classification économique*, permet de structurer les programmes selon le type de dépenses, la source de son financement et son rapport avec l'objet de la dépense. Le quatrième type, la *classification géographique*, correspond à une programmation qui va identifier les programmes par région, État fédéré ou municipalité, selon les critères de pertinence et de nécessité des programmes⁵⁹.

a) L'observation des principes budgétaires dans l'élaboration du budget

Dans la programmation budgétaire, est pris en considération le respect de certains principes qui ressortent de l'interprétation de la Constitution fédérale et particulièrement de l'application de la Législation réglementaire. Il s'agit de principes observables dans les trois modèles fédéraux latino-américains⁶⁰ et dont l'importance est fondamentale pour

⁵⁸ MENDEZ Enrique et GARDUNO Roberto, *Salarios millonarios para ministros, magistrados, consejeros electorales, diputados y senadores (Salaires millionnaires pour les ministres, conseillers électoraux, députés et sénateurs)*, in la Jornada en Linea, Seccion Politica, Mexico, 9/11/2011. La critique porte sur les conditions de développement du Mexique en pleine période de crise internationale et les propositions incohérentes en matière budgétaire pour l'année 2012, où l'augmentation des salaires des fonctionnaires publics au niveau fédéral, qui pourraient avoir une incidence de caractère politique, est mise en question.

⁵⁹ AYALA ESPINO José, *Economía del sector público mexicano*, Edit. Esfinge, Facultad de economía de la UNAM, 2005, pp. 145-155.

⁶⁰ A titre d'exemple nous pouvons mentionner la Loi d'Administration financière et des systèmes de contrôle du Secteur Public National en Argentine, Loi No 24.156. Cette loi est le principal instrument juridique qui sert à guider la conception du budget en Argentine. Cette loi contient plusieurs des principes qui doivent être respectés dans l'élaboration du budget argentin. Les principes qui sont mentionnés sont entre autres ceux de programmation, d'universalité, d'unité, d'exclusivité, de continuité, d'équilibre, de transparence. Par rapport au système constitutionnel de ce pays, l'article 75 reprend le principe d'annualité dans son incise 8. Voir Document Officiel, *El sistema presupuestario en la Administracion*

permettre d'encadrer la préparation du projet budgétaire présenté par l'Exécutif. En effet il est devenu de plus en plus important de veiller à son respect, face à des conditions économiques fragiles qui secouent le monde entier.

- Le principe d'équilibre budgétaire

A l'heure actuelle parler des dépenses et du déficit budgétaire est devenu courant, du fait de la succession de crises économiques mondiales. Le Mexique, qui a traversé des crises depuis le XX siècle, semble ne pas échapper à l'attention portée aujourd'hui par les spécialistes en matière d'économie et de finances, quant aux choix de dépenses publiques. Cette démarche prise avec plus de prudence sur l'avenir financier des nations a accéléré l'adoption du principe de l'équilibre budgétaire⁶¹.

L'observation de ce principe dans le processus d'adoption du budget est nécessaire pour trouver un équilibre entre les dépenses et les recettes qui seront justement comprises dans le budget fédéral. Le Mexique va entrer dans cette logique menée au niveau international par les décideurs politiques, avec l'approbation de la Loi de Finances de 2006, en remplaçant l'ancienne loi de 1976⁶².

Le principe d'équilibre budgétaire oblige l'administration non seulement à respecter les dépenses et les recettes d'une année, mais à prévoir également, par rapport aux conditions économiques nationales, les possibles variantes qui, au cours de la période, pourraient compromettre la programmation budgétaire.

L'article 17 de la Loi de Finances de 2006 établit que « *les dépenses totales proposées par l'Exécutif fédéral, contenues dans le projet de budget, ainsi que celles approuvées par la Chambre des Députés sont destinées à être exercées durant l'année fiscale par les exécuteurs des dépenses ; elles devront contribuer à l'équilibre budgétaire* ».

Nacional de la Republica de Argentina (Le système Budgétaire dans l'Administration Nationale de la République de l'Argentine), pp. 27-31. Disponible sur internet sur le site officiel du Ministère de l'économie. www.mecon.gov.ar. Relativement aux principes budgétaires du Brésil, nous trouvons que dans sa Constitution fédérale il existe une Section II sur le Budget, article 165. Dans le contenu de cet article sont entre autres inclus la programmation, l'annualité, la transparence.

⁶¹ Etudes économiques de l'OCDE, *Mexique*, Vol. 2005/18, novembre, 2005, p. 142.

⁶² La nouvelle loi de est entrée en vigueur le 1er avril 2006, nommée *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (Loi fédéral du budget et responsabilité financière), qui remplaça la Loi du 31 décembre 1976, nommée *Ley Federal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Publico Federal*.

L'importance de l'équilibre budgétaire est de limiter par la prévision, dans l'intégration programmatique du budget, un débordement déficitaire qui pourrait éventuellement avoir lieu. La demande du crédit international a par exemple obligé à respecter plus ponctuellement ce principe ; les nations sont de plus en plus déficitaires et contraintes de s'endetter, de trouver des moyens additionnels provenant souvent de l'endettement au niveau international. On observe dans ce cas que même si l'approbation du paquet budgétaire reste une compétence du Législatif, la législation oblige l'Exécutif à veiller au respect du principe d'équilibre budgétaire, lors de la formulation du projet de dépenses et de recettes « *la Loi sur les recettes et les dépenses, sera formulée sur la base d'objectifs et de paramètres compris dans la politique économique, accompagnée des indicateurs de performance(...) qui devront être cohérents avec le Plan National du Développement et ses programmes* »⁶³.

- L'observation du principe d'annualité

L'annualité du budget est considérée comme une réussite du processus d'intégration des finances publiques en Europe à partir du XVII^e siècle⁶⁴. Par son importance, elle a été adoptée dans le système mexicain, intégrée à l'élaboration du budget et va devenir, d'après l'article 74 Constitutionnel, un principe qui va guider l'approbation du budget⁶⁵. Ce qui signifie que, même si analyser et approuver le budget annuel relève d'une compétence de la Chambre de Députés, le projet présenté par l'Exécutif prendra en considération son exécution pour une année et c'est ainsi que les chiffres correspondant aux dépenses et recettes seront encadrés.

Au cours de l'époque contemporaine, l'accent porté sur la prévision et le contrôle budgétaire a engendré l'adoption d'un autre principe très technique et complexe extérieur au principe d'annualité. La recherche de davantage de certitudes sur les engagements gouvernementaux, vise à l'accomplissement d'une fonction de transparence et de cohérence, afin de savoir *où* sont utilisées les dépenses et avec *quoi* elles seront financées. Le principe de conception budgétaire *pluriannuelle* est adopté en parallèle du principe

⁶³ Article 16 de la *Loi fédéral du budget et responsabilité financière*.

⁶⁴ FAYA VIESCA Jacinto, *Finanzas Públicas*, Op.cit., p. 193. Ce chercheur nous explique que l'une des raisons qui a motivé l'application du principe d'annualité était le besoin de pouvoir contrôler le Pouvoir Exécutif. Ceci ayant été hérité de principes libéraux résultant de la Révolution Française et du développement institutionnel en Angleterre.

⁶⁵ Article 74 Constitutionnel, Compétence exclusive de la Chambre des Députés : « approuver annuellement le Budget de la Fédération (...) »

d'annualité dans le système mexicain. Il concerne théoriquement exclusivement des dépenses concernant des projets d'investissement en infrastructure⁶⁶. Cependant nous trouvons dans la Loi Fédérale de Responsabilité Financière dans son article 41, alinéa I, incise d), l'obligation d'intégrer dans le projet de dépenses, une estimation pluriannuelle de 5 ans, relative à toutes les dépenses encadrées comme nous l'avons expliqué précédemment, concernant la programmation administrative, fonctionnelle, économique et géographique⁶⁷.

b) Le respect du calendrier budgétaire

La programmation budgétaire est soumise au respect d'un calendrier afin que les projets de recettes et les dépenses soient présentés dans les délais et la forme requise (les documents et les volumes contenant l'information par secteur) à la Chambre des députés⁶⁸. Ce processus peut être divisé en deux temps, le premier relatif à la collecte des données correspondant à la programmation, et le deuxième à une étape d'élaboration du projet budgétaire.

Au cours de la première étape, la projection de possibles dépenses ainsi que la sélection de programmes prioritaires se réalise à partir de janvier, jusqu'au mois de juin. On y distingue deux périodes, premièrement entre janvier et mars doivent être intégrés les possibles scénari de dépenses et l'identification de programmes prioritaires. Deuxièmement, entre le mois d'avril et jusqu'au 15 juin, les résultats de l'état physique des programmes mis en place dans l'année en cours seront intégrés.

La deuxième étape est celle de l'élaboration du projet compris entre juin et juillet⁶⁹. La mise en forme du projet peut aller jusqu'au mois d'août, mais même si la loi ne spécifie pas le terme d'intégration du budget, la date limite pour le présenter aux députés est le 8 septembre ; le projet doit être accompagné d'une exposition des motifs afin de

⁶⁶ *Idem.*, Alinéa IV. La Chambre des Députés « peut autoriser dans le budget des dépenses pluriannuelles pour des projets d'investissement en infrastructure »

⁶⁷ Article 28 Loi Fédérale de Responsabilité Financière.

⁶⁸ Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, (Loi Réglementaire de la Loi Fédérale de Responsabilité financière), Article 22, Chapitre I, de la programmation de dépenses publiques (De la programación y presupuesto del gasto público), Section I, du calendrier d'activités de la programmation budgétaire.

⁶⁹ *Ibid.*, Article 22, alinéa IV, V et VI. Les dates mentionnées par la loi (Alinéa IV) font référence aux mois de juin à juillet pour l'intégration du budget, puis dans l'alinéa V des mois de juin à août, pour la mise en forme, et l'alinéa VI à la date limite de présentation du 8 septembre. On peut déduire alors que le terme de préparation du projet s'étale des mois de juin à septembre.

justifier des programmes proposés, avec des annexes contenant l'information relative à l'affectation des ressources. Pour compléter cette information et vérifier la compatibilité des recettes et des dépenses, il est nécessaire de rendre également le projet qui comporte le calcul des recettes, de manière détaillée.

2°) La présentation

La présentation du paquet budgétaire par l'Exécutif sera effectuée au plus tard le dernier jour du mois de novembre, afin de pouvoir le discuter pour son éventuelle approbation, au plus tard le dernier jour de décembre. L'une des critiques faites à ce sujet, porte sur le contenu de la notion de discussion et d'approbation du budget. En effet, d'après la Constitution fédérale, la fonction du Législatif quant à modifier le projet de budget ou le refuser n'est pas bien définie. Ce qui dans la pratique est réalisé par les législateurs, et qui consiste à modifier les montants attribués par secteur ou par domaine⁷⁰. Cette opinion s'appuie sur un élargissement de compétences, et évoque le besoin de préciser dans la constitution cette situation. Malgré l'intérêt d'une telle précision, dans l'optique de rendre plus claires les compétences du Congrès, cela ne pose pas à notre avis un problème majeur dans la mesure où le Législatif est le seul pouvoir compétent pour mener des réformes qui affectent l'organisation financière de l'État. En outre, dans l'interprétation du sens de *discussion* et d'*approbation*, il convient que cette fonction soit cohérente au regard de l'analyse réalisée du projet présenté par l'Exécutif, car ce projet contient les recettes (a) et les dépenses (b)⁷¹.

a) Les recettes

D'une part, le projet relatif aux recettes présenté au Congrès fédéral doit contenir l'exposition des motifs dans laquelle l'Exécutif explique la politique fiscale qu'il va mener dans la collecte de ressources financières, les montants des recettes des 5 années

⁷⁰ FAYA VIESCA Jacinto, *Finanzas Públicas*, Op. cit., p. 209. Pour ce chercheur, en réalisant une interprétation de l'article 74 Constitutionnel, on trouve des termes qui ne sont pas inclus et il s'agit d'une interprétation législative : modifier, réformer ou refuser. Ce qui viendrait constituer un élargissement des compétences du Législatif car il ne s'agit pas de synonymes.

⁷¹ CHAPOY BONIFAZ Dolores, *Planeacion, programacion y presupuestacion*, Op.cit., p. 143. Pour cette chercheuse, la présentation du budget contient un catalogue de fonctions par programmes, par objet de dépense et par organe de gouvernement, ce qui facilite le travail du Législatif.

précédentes et l'estimation des recettes comprenant les objectifs fiscaux. Il comprend également un projet d'endettement pour l'année au cours de laquelle le budget sera appliqué et une estimation de la dette publique pour les 5 ans postérieurs, ce qui doit prendre en considération les conditions et les montants d'endettement des années précédentes. Cette proposition doit également inclure les propositions d'endettement réalisées par les gouvernements locaux à la fédération.

D'autre part, comme on pourrait s'apercevoir chaque année, l'une des questions qui suscitent des débats concerne les mesures d'incitation fiscale. C'est pourquoi la législation sollicite l'inscription dans le projet budgétaire du régime et des mesures fiscales considérées par le gouvernement, afin de conférer du dynamisme à l'économie nationale⁷².

L'éventail des impôts fédéraux sera inscrit avec les montants que le gouvernement espère collecter dans l'année. Dans le cas d'une volonté de créer un nouvel impôt, celui-ci doit intégrer les perspectives relatives à sa collecte ainsi qu'une explication quant à la nécessité de son introduction. L'éventail des impôts correspondra aux domaines exclusifs de la fédération qui, comme nous le verrons dans les compétences du législatif, sont relatifs à tous les domaines ayant un caractère économique.

En accord avec la Loi contenant les recettes « Ley de Ingresos de la federacion 2012 », les sources de financement du budget s'élèvent à 212 milliards d'euros dont nous rapportons les chiffres détaillées vers l'approbation du budget par le législatif.

Tableau 6 : Les recettes fédérales

A.- Recettes du Gouvernement Fédéral	Impôts
	<ul style="list-style-type: none"> -Impôt sur le revenu -Impôt sur les entreprises à taux unique -TVA -Impôt spécial sur la production et les services -Impôt sur les voitures (tenencia) -Impôt sur les nouvelles voitures -Impôt sur les bénéfices d'origine pétrolière -Impôts sur le commerce extérieur <ul style="list-style-type: none"> Importations Exportations -Impôt sur les dépôts en espèce dans les institutions bancaires -Accises
	<p style="text-align: center;">Contributions d'infrastructure</p> <ul style="list-style-type: none"> -Contributions à l'amélioration d'infrastructure publique
	<p style="text-align: center;">Droits</p> <ul style="list-style-type: none"> -De la prestation de services dans le cadre des fonctions publiques des Secrétariats -Par l'utilisation de biens publics -Droits sur les hydrocarbures

⁷² Article 40 de la Loi Fédérale du Budget et Responsabilité Financière.

<p>(Suite de Tableau)</p> <p>Recettes du Gouvernement fédéral</p>	<p>Des contributions générées dans des années antérieures et pendant les liquidations</p> <p>Produits</p> <p>-Par l'exploitation ou l'utilisation des biens du domaine public</p> <ul style="list-style-type: none"> ▫ Location de biens meubles et immeubles ▫ Utilités des organismes décentralisés et des entreprises de partenariat avec l'Etat ▫ Loterie Nationale <p>Bénéfices (Aprovechamientos)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Amendes (Multas) - Indemnisations - Des œuvres d'infrastructure hydraulique - De l'exploitation des voies de communication et de fourniture de l'énergie électrique - Des jeux de hasard - Quotas compensatoires - Récupération du capital des fonds attribués en <i>fidéicomis</i> aux États et entreprises publiques, ainsi qu'à des entreprises privées
<p>B.- Recettes d'organismes et entreprises</p>	<p>Revenus des organismes et entreprises publiques</p> <ul style="list-style-type: none"> - PEMEX - Commission Fédérale d'électricité - Institut Mexicain de Sécurité Sociale - Institut de Sécurité et de Services Sociaux pour les fonctionnaires publics <p>Apports de Sécurité Sociale</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quotas de Sécurité Sociale pondérés par les employeurs et les travailleurs
<p>C.- Ressources par Financement</p>	<p>Endettement du Gouvernement Fédéral</p> <ul style="list-style-type: none"> Interne Externe <p>Déficit des organismes et entreprises de contrôle de l'État</p>

Source : Budget fédéral en vigueur 2012.

b) Les dépenses

La présentation des dépenses va être accompagnée, de la même façon que les recettes, d'une exposition de motifs qui comprend : la politique de dépense de trois pouvoirs, l'Exécutif, le Législatif et le Judiciaire ; les montants des dépenses des 5 dernières années⁷³ ; l'estimation des dépenses globales de l'année pour laquelle est présenté le projet, et les objectifs des 5 prochaines années⁷⁴.

Dans la présentation du projet de dépenses, l'information est complétée par des volumes et annexes qui comprennent les prévisions divisées en sections (Ramos) relatives

⁷³ NICOLAS LOPEZ Jaime, *Bases de Política Fiscal y Derecho*, Op.cit., pp. 75-77. L'inscription des dépenses de chaque autorité permet de mieux contrôler les résultats de l'administration. D'après cet auteur, la section de dépenses est un document écrit où l'on trouve les finalités de l'investissement de ressources publiques, c'est par ce moyen que l'on va également trouver la corrélation entre les recettes et les dépenses du point de vue juridique et économique.

⁷⁴ Loi fédérale du Budget et responsabilité financière, Article 41, alinéa I-III

aux dépenses autonomes (des pouvoirs fédéraux), aux dépenses administratives (tous les Ministères), aux dépenses générales (des transferts non conditionnés *Ramo* 28 ou conditionnés *Ramo* 33), aux dépenses en infrastructure, aux prévisions salariales, aux programmes spécifiques pour des communautés indigènes, à la distribution des recettes provenant de la vente du pétrole, et aux dépenses correspondant à des projets d'investissement du gouvernement. Pour cette raison, il est demandé à l'Exécutif de préciser le niveau d'endettement envisagé, ainsi que les montants correspondant à d'autres nouveaux projets qui pourraient être engagés⁷⁵.

Les annexes au budget contiennent la méthodologie préparée par le Secrétariat des Finances (Secretaria de Hacienda y Crédito Público) qui permet de calculer le volume du recouvrement par type de recette, ainsi que le calendrier selon lequel s'effectuent les dépenses relativement à l'évolution du recouvrement. Les annexes du budget permettent également d'identifier le responsable de chaque unité gouvernementale et le type de dépense à sa charge⁷⁶.

Nous présentons dans le tableau suivant les sections qui composent les dépenses approuvées par le Législatif, sans y introduire les chiffres relatifs aux montants car ceux-ci seront modifiés chaque année, cependant nous renvoyons aux annexes dans lesquelles nous avons inséré les tableaux avec les chiffres en version originale. Le type de *Ramo* et les destinataires sont ceux contenus actuellement dans le budget fédéral en vigueur (2012).

Tableau 7 : Le contenu des dépenses

Section	No. Ramo/Destinataire
A : Ramo autonome	01 Pouvoir Législatif 03 Pouvoir Judiciaire 22 Institut Fédéral Electoral 35 Commission des Droits Humains
Ramo Information Nationale, Statistique Et Géographie	40 Institut National de Statistique et de Géographie
B : Ramo Administratif	02 Présidence de la République 04 Secrétariat de l'Intérieur 05 Secrétariat des Affaires Etrangères 06 Secrétariat des Finances 07 Secrétariat de la Défense Nationale 08 Secrétariat de l'Agriculture 09 Secrétariat des Communications et des Transports 10 Secrétariat de l'Economie 11 Secrétariat de l'Education

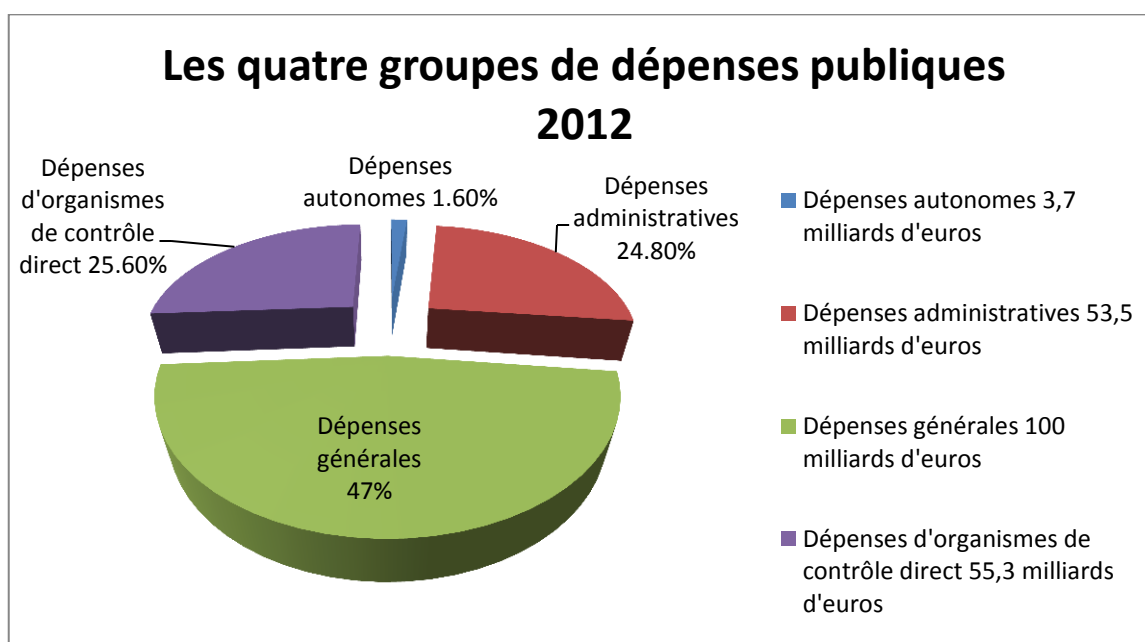
⁷⁵ *Idem.*, Alinéa II

⁷⁶ SHCP. *Manual de Programacion y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2011*, Op.cit., pp. 11-18.

(Suite de tableau) Section	(Suite de tableau) No de Code-Ramo Destinataire
C : Ramos Généraux	12 Secrétariat de la Santé 13 Secrétariat de l'Armée de la Mer 14 Secrétariat du Travail 15 Secrétariat de la Réforme Agraire 16 Secrétariat de l'Environnement 17 Bureau du Procureur Général de la République 18 Secrétariat de l'Energie 20 Secrétariat de Développement Social 21 Secrétariat de Tourisme 27 Secrétariat de la Fonction Publique 31 Tribunaux Agraires 32 Tribunal Fédéral de Justice Fiscale et Administrative 36 Secrétariat de la Sécurité Publique 37 Bureau du Conseiller Juridique de l'Exécutif Fédéral 38 Conseil National de Science et de Technologie
D : Institutions Objet du Contrôle Budgétaire Directe	19 Compensation de Sécurité Sociale 23 Provisions Salariales et Economiques 24 Dette Publique 25 Provisions et Compensation pour les systèmes d'éducation basique, normal, technologique et des adultes (États et municipalités) 28 Fond de Compensation pour les États Fédérés et les Municipalités 29 Dépenses pour des opérations d'équilibre financier 30 Paiement de l'endettement des années précédentes 33 Fonds de transferts Fédéraux pour les États Fédérés et les Municipalités 34 Soutien de l'épargne et des débiteurs de la Banque
Dépenses Pluriannuelles pour les Projets d'Infrastructures Routière, Hydraulique et Touristique	Institut de Sécurité et Services Sociaux Institut Mexicain de Sécurité Sociale Commission Fédérale d'Electricité PEMEX (Pétrole du Mexique)

Source : Budget fédéral 2012

Selon la structure des dépenses proposés par l'Exécutif et votés par le Législatif pour l'année 2012 dans le « Presupuesto de egresos fédéral » que nous venons de présenter dans notre tableau, nous trouvons une répartition des quatre grandes sections en montants, selon l'image présenté ci-dessous.



Source : Elaboration personnelle avec les données du budget 2012. Les pourcentages sont en relation à la masse totale de ressources qui s'élève à 212 milliards d'euros.

Les chiffres détaillés de chacun de groupes de dépenses sont mentionnés dans l'approbation du budget, contenu dans le sujet relatif aux compétences budgétaires du Législatif de notre recherche.

B-L'exécution du budget

L'exécution du budget ne dépend pas uniquement de l'approbation du législatif, mais de sa publication dans le Journal Officiel de la Fédération. Il s'agit d'une fonction de communication de la part du Secrétariat de Finances avec tous les acteurs concernés par le budget, particulièrement de l'administration publique fédérale. Cette condition permettra de procéder dans les 3 jours suivant sa publication⁷⁷, pour transmettre aux exécutifs (1°) fédéraux et locaux, les calendriers d'exercice du budget et les montants ayant été autorisés.

Cette deuxième étape d'exécution à laquelle participe l'Exécutif dans le processus budgétaire fédéral, est complétée par le contrôle des dépenses à caractère administratif (2°), c'est aussi une activité de vérification fonctionnelle des institutions appartenant à ce

⁷⁷ Art. 61 du Règlement de la loi de Responsabilité Financière.

pouvoir, car le contrôle général de la comptabilité publique nationale est une fonction de « *l'Auditoria Superior de la Federación* » qui dépend de la Chambre des Députés.

1°) Les exécuteurs budgétaires

Une fois terminé le processus de discussion et d'approbation du budget dans la Chambre des Députés, ils procéderont à sa publication ; selon les critères de répartition contenus dans les instruments juridiques (loi sur les recettes⁷⁸ et loi relative aux Dépenses⁷⁹) l'étape d'exécution pourra être initiée à partir du moment où l'autorité financière du Ministère de Finances (Secretaria de Hacienda y Crédito Publico) informera des modalités d'exécution et des acteurs concernés. Selon la loi fédérale du Budget et Responsabilité Financière, article 45, « *les titulaires de l'administration publique et les exécuteurs des dépenses seront responsables de l'administration par résultats ; pour cela ils devront accomplir leurs missions opportunément et efficacement selon les objectifs prévus dans les programmes(...)* »⁸⁰. L'exécution du budget correspondra, selon cette inscription, à une logique de performance pour laquelle l'action gouvernementale devra en principe, prendre les mesures nécessaires pour une utilisation correcte de l'argent public par l'administration publique fédérale (a) et les gouvernements locaux (b).

a) L'Administration Publique Fédérale

Le Secrétariat d'Hacienda (synonyme de Ministère de Finances) a la responsabilité de communiquer, à travers la publication dans le Journal Officiel de la Fédération, les calendriers et les sections qui composent le budget approuvé et publié par le Congrès Fédéral. Durant les 20 jours qui suivent la publication, ce ministère a l'obligation d'intégrer les volumes du budget et de les envoyer à la Chambre des Députés, en acte de divulgation, d'organisation et de respect de l'affectation des ressources aux fins prévues par le législatif.

Le Trésor Fédéral (Tesoreria de la federación) sera responsable du transfert des montants à exercer pour chaque autorité selon le contenu de la programmation approuvée,

⁷⁸ Ley de Ingresos de la federación. Cette loi est publiée annuellement et contient le catalogue d'impôts fédéraux ainsi que les sources de recettes à caractère fédéral.

⁷⁹ Cette loi est connue comme Presupuesto de Egresos de la Federacion. La totalité des dépenses de la fédération y sont comprises. Cette loi est publiée chaque année en même temps que la loi de recettes.

⁸⁰ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

car il est l'organe ayant la compétence de collecter les recettes et de les administrer⁸¹. Cependant il est possible d'effectuer des modifications dans l'assignation des ressources entre les autorités. Comme cela est prévu dans le règlement de la Loi de Responsabilité Financière⁸², le Ministère des Finances va veiller à l'affectation d'un programme vers un autre, et aux calendriers respectifs.

Il existe la possibilité que les autorités n'utilisent pas la totalité des ressources mises à sa disposition, dans ce cas elles sont obligées de les réintégrer au Trésor Fédéral au plus tard 15 jours après la clôture de l'exercice (31 décembre), c'est-à-dire le 15 janvier⁸³.

b) Les gouvernements locaux

L'utilisation des ressources fédérales par voie de transferts, va inclure les gouvernements locaux en tant qu'exécuteurs, car finalement la conception de programmes gouvernementaux en éducation, en infrastructure, en développement social, etc. sera réalisé avec l'intervention des acteurs locaux. La signature des accords entre la fédération et les autorités locales permettra d'exécuter les programmes et les montants attribués⁸⁴.

Une des problématiques que soulève la dépendance des transferts pour les gouvernements locaux est la gestion imposée par les autorités fédérales. Dans le cadre de notre thèse et de la question du fonctionnement conflictuel entre les acteurs, il se trouve que les paquets budgétaires approuvés ne sont parfois pas rendus à temps, ce qui va empêcher les autorités locales d'exécuter les programmes auxquels ils participent avec le gouvernement fédéral⁸⁵. L'autre problématique est la réduction des montants attribués par la fédération, justifiée par l'insuffisance des recettes au niveau fédéral ou simplement par

⁸¹ *Ley del Servicio de Tesoreria de la Federacion*, (Loi du Service du Trésor de la Fédération) Article 15-30, publiée dans le Journal Officiel le 31 décembre 1985.

⁸² Article 93.

⁸³ Article 54 de la Loi Fédérale du Budget et de Responsabilité Financière

⁸⁴ Règlement de la Loi de Responsabilité financière, article 223 « Los ejecutores de gasto responsables de la entrega de recursos publicos federales a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, vigilaran que dichos recursos no permanezcan ociosos y que se destinen para los fines autorizados ». Traduction : « Les exécuteurs de dépenses, responsables de la mise à disposition de ressources publiques fédérales envers des États fédérés, municipalités et démarcations territoriales du District Fédéral, doivent veiller à l'emploi de ressources aux finalités autorisées et non à d'autres »

⁸⁵ GONZALEZ ALVARADO Rocio, *Ingresos del Gobierno del DF tienen un faltante de 1.2 mil millones de pesos*, in *La Jornada en línea*, (Les recettes du gouvernement du DF, présentent un manque de 1.2 milliards de pesos mexicains. Équivalent à 69.1 millions d'euros). Seccion Capital, Mexico, 4/09/2011. D'après cette note, le gouvernement fédéral n'a pas transféré les ressources qui correspondaient à la Ville de Mexico, ce qui, associé à un problème dans le recouvrement des impôts locaux, a des conséquences très graves pour le trésor local.

la volonté politique gouvernementale. Il semble que cette situation vienne contredire l'intégration dans la planification nationale des problématiques des acteurs locaux, supposée exister dans le cadre du système national de planification démocratique⁸⁶. La remise en question porte surtout sur la moralité des choix publics fédéraux, car indépendamment de la position politique gouvernementale (droite ou gauche) les besoins n'ont pas de parti politique, ce sont des problèmes réels qui affectent la vie de la société.

Dans le cadre de notre thèse, l'interaction conflictuelle entre les acteurs fédéraux et locaux est confirmée par différents arguments. L'un des plus importants est relatif au manque de responsabilités des autorités locales dans l'utilisation des ressources financières. Contre cet argument les gouvernements locaux manifestent un manque de liberté dans la gestion des ressources attribuées par les transferts, dans le cadre du budget fédéral.

Il est nécessaire de constater que, d'après les rapports sur le contrôle de la comptabilité fédérale, il existe dans l'exécution du budget une récurrence des pratiques qui empêchent le bon emploi des ressources financières. C'est pourquoi, dans la complexification des relations intergouvernementales entre les acteurs, il y a une persistance des tensions qui s'observe particulièrement lors de l'exercice du budget ; cela sera associé à d'autres problématiques que nous aborderons dans notre recherche.

Il faut reconnaître également qu'il existe une incapacité technique évidente des municipalités qui peut contribuer à la mauvaise utilisation des ressources financières ou même à la non-exécution des ressources, car elles ne disposent pas d'une structure capable d'assumer les responsabilités qui leur sont attribuées⁸⁷.

⁸⁶ L'un des principaux problèmes de la Ville de Mexico (D.F.) est relatif aux projets d'infrastructure hydrique. Alors que le projet de budget fédéral 2012 prévoit une réduction de 7 mille millions de pesos (équivalents à 406 millions d'euros) dans ce domaine, on observe des propositions qui ont pour finalité l'augmentation des salaires de certains fonctionnaires. Par rapport à la réduction des ressources pour des projets hydriques, voir, GONZALEZ ALVARADO Rocio, *El Presupuesto no fija recursos para proyectos hidraulicos. Planea el gobierno federal reducir 7 mil millones en participaciones a la capital*, in la Jornada en Linea, Seccion Capital, Mexico, 10/09/2011. « Le projet de Budget présenté à la Chambre des Députés prévoit une réduction de 7 mille millions de pesos mexicains, pour 2012 ».

⁸⁷ MENDEZ Alfredo, *Regresan 111 municipios 145.1 millones de pesos no ejercidos en Seguridad Publica. In la Jornada en Linea (111 communes rendront 145.1 millions de pesos équivalents à 8.4 millions d'euros, non utilisés en sécurité publique)*, Mexico, 11/09/2011. Selon l'information donnée par le secrétaire du trésor, parmi les causes de non-utilisation des ressources financières, on trouve que les communes n'ont pas programmé correctement les projets d'investissement, ou que ceux-ci ne remplissent pas les conditions de temps pour les exécuter. Parfois les autorités municipales essaient de diriger les dépenses à d'autres finalités, mais le manque de capacités techniques les empêche de planifier correctement leurs projets.

2°) L'évaluation et le contrôle budgétaire à caractère administratif

Le processus de contrôle des dépenses correspond à une activité qui permet au gouvernement fédéral de savoir quelles sont les conditions d'utilisation des ressources financières. A travers l'évaluation et le contrôle interne, l'administration publique pourra prouver l'état de fonds et de l'accomplissement de ses missions. En fonction de la progression des résultats et des montants autorisés pour chaque fonction, l'autorité de contrôle pourra vérifier s'il existe effectivement des déviations de ressources à des finalités distinctes, afin de les mettre en ordre⁸⁸.

L'évaluation et le contrôle budgétaire sont deux activités qui se complètent. Dans le cas de l'évaluation, elle va s'étaler tout au long de l'année jusqu'à la nouvelle planification des comptes publics⁸⁹.

Selon la structure de l'administration publique, le Secrétariat de la Fonction publique est un organe interne de l'Exécutif (*contrôle administratif*) ayant la compétence de vérifier l'exécution du budget. D'après la Loi Organique de l'Administration Publique Fédérale, « *le Secrétariat de la Fonction Publique, organise et coordonne le système de contrôle et d'évaluation gouvernemental, l'inspection de la gestion de dépenses et sa cohérence avec le budget fédéral* »⁹⁰.

Chaque organe ou institution (ministère) gouvernemental doit disposer d'un bureau de contrôle interne, qui agit sous forme de réseaux pour transmettre l'information relative à l'usage des ressources financières au Secrétariat de la Fonction Publique. Malgré l'obligation de disposer d'un bureau de contrôle interne, les résultats ont démontré qu'il existe des organes n'ayant pas de système de contrôle interne. Ce que la Commission de la Fonction Publique de la Chambre de Députés a estimé de très délicat, car les ressources mises en cause s'élèvent à 11,6 milliards d'euros en 2011⁹¹.

⁸⁸ NUNO SEPULVEDA Jose Angel et SANTANA LOZA Salvador, *Legislacion en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto publico local*. Edit. Indetec, Guadalajara Jalisco, Mexico, 1992, p. 29-30

⁸⁹ MORONES HERNANDEZ Humberto et SANTA LOZA Salvador, *Presupuestacion, ejercicio y control del gasto publico municipal*. Edit. Indetec, Mexico, 1991, p. 28

⁹⁰ Article 37 de la Loi Organique de l'Administration Publique Fédérale, (Ley Organica de la Administracion Publica Federal), publiée dans le JO de la Fédération le 29 décembre 1976, avec sa dernière réforme du 17 juin 2009

⁹¹ MENDEZ Enrique, *Sin contralor de gastos varias dependencias federales : diputado* (Sans contrôleur de dépenses plusieurs organes fédéraux). In La Jornada en Linea, Seccion Noticias de Hoy, Mexico, 30/05/2011. D'après cette note, les Ministères sans bureau de contrôle interne sont le Ministère de

Le Ministère ou SFP⁹² va informer périodiquement l'Exécutif du résultat de son évaluation, par rapport à la gestion des organes de toute l'administration publique. Les résultats du contrôle permettent de prévoir les actions nécessaires afin de corriger les irrégularités commises. Il existe aussi un intérêt particulier à vérifier les actions de fonctionnaires publics. Il est ainsi demandé, pour ce faire, de réaliser une déclaration patrimoniale du personnel, afin de pouvoir détecter les actes illicites dans l'exercice de leurs fonctions.

Nous n'allons pas approfondir à propos du fonctionnement des organes de contrôle interne car il s'agit d'une fonction administrative qui pourrait nous éloigner de notre objectif principal consistant à démontrer la forme dont les relations entre les sphères du gouvernement deviennent conflictuelles. Cependant nous pouvons dire que les caractéristiques particulières relatives à la composition des unités administratives et aux actions de contrôle interne sont contenues dans le Règlement Interne de la SFP⁹³.

Section 2- Le Pouvoir Législatif

Le Pouvoir Législatif est l'organe de l'État qui est chargé de créer les lois selon l'article 50 de la Constitution fédérale du Mexique⁹⁴.

L'une des compétences parmi les plus importantes du Législatif, comme nous l'avons brièvement dit dans notre première partie, lorsque nous avons parlé de la *réserve de la loi*, est le pouvoir d'imposition de recettes. Cette compétence est exclusive, et sera associée aux compétences des autres acteurs fédéraux, ce qui dans la pratique va permettre d'instaurer la sphère fédérale comme véritable gestionnaire du budget, en limitant le champ d'action du niveau local⁹⁵.

En effet, l'un des facteurs les plus importants dans un État est « *la compétence d'initiative des lois* », celle-ci n'est pas exclusive du Législatif, étant attribuée dans

l'intérieur, le Ministère des Finances, le Ministère de l'Economie, le Ministère de la Santé, 11 autres bureaux fédéraux et l'Université Pédagogique Nationale. Le montant en pesos mexicains est de 200 000 000 pesos mexicains.

⁹² Abréviation du Secrétariat de la Fonction Publique

⁹³ Règlement Interne du Secrétariat de la Fonction Publique, publié dans le JO de la fédération le 15 avril 2009.

⁹⁴ NAVA VAZQUEZ Cesar, *La division de Poderes y de funciones en el derecho mexicano contemporaneo*, Op.cit., p. 15.

⁹⁵ MEDINA PINA Luis, *Vocablo Congreso*, in BACA OLAMENDI Laura, *Lexico de la politica*, Edit. Fondo de cultura económica, CONACYT, SEP, 2000, pp. 88-93.

certain cas à l'Exécutif et aux États fédérés⁹⁶. Cette compétence recouvre à notre égard, une source de conflit entre les différents échelons du gouvernement, à la fois par le contenu et la portée des lois en matière financière. Cela va à l'origine fixer l'orientation de grandes réformes concernant les recettes et les dépenses à travers la politique fiscale employée par l'Exécutif fédéral.

§1- L'organisation du Pouvoir Législatif

L'instrumentalisation des acteurs politiques que nous avons constatée dans l'histoire du fédéralisme politique, a conduit vers une décrédibilisation des décisions prises par le Pouvoir Législatif. Cela se trouve associé à des pratiques d'accumulation de pouvoir de la part de l'Exécutif que nous avons préalablement exposées, et nous oblige à étudier l'influence du législatif dans la modélisation du fédéralisme financier mexicain.

De même, on observe un excès constant des pratiques politiques de l'Exécutif qui pourraient donner l'impression qu'il est le seul responsable des conditions du fédéralisme centralisé contemporain. Cependant la pratique du fédéralisme financier centralisé mexicain n'est en aucun cas l'œuvre d'un seul pouvoir. L'intervention du pouvoir législatif est rendue nécessaire à l'approbation des propositions de lois de l'Exécutif. Dès lors, la composition du pouvoir législatif devient un enjeu pour les acteurs politiques.

Le Pouvoir législatif se divise en deux chambres, celles des Sénateurs et celle des Députés (A). Ce pouvoir dispose d'un large éventail de compétences (B), c'est la raison pour laquelle les gouvernements locaux conservent un sentiment de dépossession, dans la mesure où leur propre pouvoir est très réduit⁹⁷.

A- La composition des Chambres du Pouvoir Législatif

Les deux chambres qui intègrent le législatif mexicain sont le Sénat (1°)⁹⁸ et la Chambre de Députés (2°)⁹⁹. Pour les fédérations brésilienne et argentine, le pouvoir

⁹⁶ Art. 71 Constitutionnel.

⁹⁷ Art. 50 Constitutionnel

⁹⁸ Le Sénat de la République, Senado de la Republica, LXI Legislatura, Disponible sur internet : www.senado.mx

⁹⁹ Chambre des Députés, Camara de Diputados, H. Congreso de la Union, LXI legislatura, La composition des chambres ainsi que celle des commissions. Disponible sur internet : www.diputados.gob

Législatif conserve la même organisation en deux chambres¹⁰⁰. La composition des deux chambres nous permet de voir quelle est leur responsabilité dans l'exécution des compétences que nous avons évoquées préalablement, pour pouvoir nous introduire dans l'univers de la discussion du budget et de son contrôle, en sachant que la formulation et l'exécution correspondront à l'Exécutif.

1°) Le Sénat

Le Sénat est l'une des Chambres du pouvoir Législatif mexicain, intégré par 128 Sénateurs¹⁰¹. Cette Chambre sera renouvelée tous les six ans¹⁰² et ses compétences se déploient dans des perspectives davantage internationales. Même si sa participation à l'adoption du budget fédéral est obligatoire pour qu'il soit approuvé, la configuration de la Chambre de Députés (par commissions) lui permet de s'occuper d'autres domaines¹⁰³, ce pourquoi nous allons citer très généralement les compétences en question :

« Art. 76 Constitutionnel, sont les compétences exclusives du Sénat mexicain¹⁰⁴ :

I.- Analyser la politique extérieure développée par l'Exécutif, selon les Rapports du Président de la République et du secrétaire responsable.

¹⁰⁰ Article 45 Constitutionnel, le Pouvoir Législatif brésilien est constitué de deux Chambres : la Chambre des Députés et Chambre des Sénateurs. Le Pouvoir Législatif argentin est composé d'une Chambre des Députés et d'une chambre des Sénateurs (Art.44 Constitutionnel). Le nombre des députés dépend de la population des Provinces. L'âge minimal requis pour devenir député est de 25 ans.

¹⁰¹ Art. 56 Constitutionnel.

¹⁰² La durée du mandat des Sénateurs peut varier suivant les fédérations, de cette manière on trouve qu'au Brésil il est de 8 ans comme le stipule l'article 46 Constitutionnel. En Argentine, chaque province est représentée au Sénat par 3 sénateurs et la durée du mandat est de 6 ans.

¹⁰³ DAVILA ESTEFAN David y CABALLERO SOSA Lila, *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participacion ciudadana en el Congreso mexicano*, Op.cit., pp. 13-15.

¹⁰⁴ Dans une perspective comparative, par rapport aux deux autres fédérations latino-américaines que nous mentionnons, nous pouvons dire que les compétences du Sénat dans le cas du Brésil sont plus explicites que celles du système argentin, de cette manière on constate que le Sénat Brésilien a la compétence de juger et d'établir la responsabilité du Président, le Vice-président ou les Ministres (Art. 52 Constitutionnel) lors de l'exercice de ses fonctions. Le Sénat peut également approuver la désignation de magistrats, ministres du Tribunal des Comptes, du Procureur de la République et du Président et des directeurs de la Banque Centrale. Sur un plan international, le Sénat peut nommer la représentation diplomatique et autoriser les opérations à caractère financier au bénéfice de la fédération. En effet la contraction du crédit international peut être limitée par le Sénat, qui fixe les conditions des opérations. La Constitution de l'Argentine ne va pas mentionner explicitement les compétences des Sénateurs, mais celles du Congrès, sachant que le Congrès dans ce système juridique est composé des deux chambres, celle des Députés et celle des Sénateurs ; c'est à ce niveau que l'on observe des compétences similaires.

Approuver les traités internationaux et les conventions diplomatiques souscrites par l'Exécutif, ainsi que conclure, suspendre ou modifier leur contenu ;

V. Nommer, lors de la dissolution des pouvoirs constitutionnels d'un État fédéré, un Gouverneur provisoire(...)

VI. Résoudre les conflits politiques entre les pouvoirs d'un État, lorsque ceux-ci sollicitent l'intervention du Sénat, ou quand pour les mêmes raisons, l'ordre constitutionnel a été interrompu, moyennant un conflit armé(...) »

L'une des particularités des compétences du Sénat est son intervention dans la résolution de conflits au niveau local. Il ne faut pas confondre cette compétence avec celle de la CSJ qui va intervenir pour donner des solutions en cas de controverses constitutionnelles. Dans le cas du Sénat, cette compétence est dans le domaine du politique, c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas de compétences de contrôle de constitutionnalité, mais qu'il peut être sollicité par les gouvernements locaux d'après l'alinéa VI de l'article 76 Constitutionnel. La plupart du temps les conflits seront présentés devant la Cour Suprême.

Il existe d'après la Constitution fédérale, la possibilité que le Sénat puisse présenter des initiatives de loi, lesquelles se trouvent liées à des problématiques nationales comme la sécurité, l'environnement, l'utilisation ou l'exploitation des ressources naturelles, la ratification de la nomination de fonctionnaires fédéraux. Comme nous le savons, pour que le travail du Sénat soit possible, il est divisé en commissions parlementaires. Les commissions nous permettent de voir les affaires auxquelles s'intéressent les sénateurs. Actuellement leurs attributions sont les suivantes : la première Commission gère la Gouvernance et les affaires constitutionnelles ; la deuxième Commission gère les affaires internationales, de défense et d'éducation publique et la troisième commission gère les finances, l'agriculture, les communications et l'infrastructure publique¹⁰⁵.

Le Sénat de la République va se limiter à l'étude des sujets qui lui sont présentés, auxquels les Commissions ne peuvent pas apporter de solutions définitives. En effet, lorsqu'une situation exige son intervention, par exemple sur des questions relatives à

¹⁰⁵ Segundo Receso de la Comisión Permanente Gaceta 29. Gaceta del Senado de la República. www.senado.gob.mx. En matière de fédéralisme, il existe actuellement (depuis le 10 août 2011) un projet de réforme constitutionnelle dans la commission des affaires constitutionnelles. L'objet de ce projet est de réformer l'article 116 de la Constitution Politique afin d'éliminer l'existence d'intermédiaires entre le Pouvoir Exécutif Fédéral et les Exécutifs locaux, par rapport au transfert des ressources financières. Actuellement les transferts passent par les congrès locaux ou selon les accords gouvernementaux, le Secretaria de Hacienda peut les transférer par programmes.

l'emploi de ressources financières, il ne peut pas aller au bout de l'analyse de comptes publics. L'exemple de cette situation est confirmé par un dictamen émis le 7 décembre 2010. Dans ce cas, un sénateur¹⁰⁶ sollicite l'intervention du Sénat afin d'obliger le gouvernement de l'Etat de Coahuila à rendre un rapport relatif à l'emploi et à la distribution des ressources publiques à ses municipalités, car il s'agit de fonds de transfert fédéraux. L'argument du Sénateur est qu'ils ne possèdent pas de précisions sur les dépenses, ni sur les montants attribués aux municipalités, alors que rendre publique et transparente l'information relative à l'utilisation des ressources financières est une obligation du gouvernement local.

En effet le Sénat a sollicité le gouvernement de l'Etat de Coahuila pour honorer son obligation d'informer quant à l'utilisation des fonds, aux montants et aux activités, argumentant qu'il s'agissait d'une obligation contenue dans la Loi de Coordination Fiscale. Cependant le Sénat déclare également qu'il ne dispose pas des compétences pour obliger les autorités concernées à respecter les accords signés, ce pourquoi la Commission de finances ne peut pas approfondir son étude et se déclare incompétente pour aller plus loin, car en application de l'article 124 Constitutionnel, « *les compétences non expressément attribuées par la constitution aux fonctionnaires fédéraux, doivent se comprendre réservées aux Etats* »¹⁰⁷.

Il existe comme nous pouvons le constater un intérêt à faire intervenir le Sénat dans les conflits dénoncés par les propres acteurs fédéraux relatifs aux affaires locales. Comme s'il existait une sorte de poursuite des acteurs locaux, concernant l'utilisation des ressources financières. Qu'il s'agisse d'un intérêt purement politique ou d'une véritable transparence, c'est quelque chose qui provoque des doutes car, sachant qu'il existe des institutions chargées de la vérification des comptes publics, il existe un intérêt persistant d'intervenir à tout prix dans les affaires locales, pas de manière homogène mais spécifiquement sur certaines régions¹⁰⁸.

¹⁰⁶ La demande a été présentée le 18 novembre 2010 par le Sénateur Guillermo Anaya Llamas du parti politique PAN.

¹⁰⁷ Senado de la Republica LXI, Comision del Federalismo, *Dictamen que contiene punto de acuerdo relacionado con la falta de transparencia y rendicion de cunetas en la distribucion de recursos publicos*. Segundo Periodo ordinario, Gaceta no 254, 26 de abril de 2011.

¹⁰⁸ Nous pouvons donner l'exemple du cas de l'Etat de Nayarit. Le Sénateur Francisco Javier Castellon Fonseca (du parti politique PRD) a demandé l'intervention du Sénat le 20 octobre 2010, pour solliciter l'exécutif de l'Etat fédéré en question, un Rapport concernant l'endettement de la région. Il va argumenter qu'à travers les déclarations du Ministre des Finances, le niveau d'endettement de l'Etat de Nayarit a énormément augmenté, ce qui motive l'intérêt de voir quelle est la situation financière réelle de l'Etat fédéré. La Commission du Sénat est d'accord sur l'importance du problème, mais lorsqu'il s'agit d'un

Nous pouvons interpréter que dans le fonctionnement du fédéralisme financier, les acteurs fédéraux vont recourir à la transparence financière et à la fédéralisation des ressources, comme à deux éléments clés dans le perfectionnement du modèle fédéral mexicain. Cependant, l'instrumentalisation politique de ces deux outils ne permet pas d'apporter des réponses précises pour justifier la centralisation fédérale des compétences financières. D'une part, on observe la création d'un système juridique qui requiert plus de transparence sur l'emploi des ressources financières, d'autre part, on constate une décentralisation plus forte des ressources financières. Alors que le Sénat et la Chambre des Députés sont représentants de la volonté des États fédérés dans cette logique, aucun ne manifeste une volonté d'évoluer autrement¹⁰⁹ dans la centralisation du pouvoir fédéral. Si le système fédéral mexicain moderne dont nous entendons parler se trouve dans un processus de démocratisation, il semblerait que ce processus ait des limites, dans la mesure où il ne faut pas trop modifier un ordre constitutionnellement établi¹¹⁰ qui pourrait affaiblir la sphère fédérale de son pouvoir politique et financier. Le domaine de compétences de la Chambre des Députés nous permettra d'observer plus clairement ce phénomène car la création de la législation, bien qu'elle constitue le point culminant d'un long processus de décision jusqu'à sa mise en place, elle représente elle-même une limite imposée à tous les acteurs locaux et municipaux.

2°) La Chambre des Députés

Cette Chambre est composée de 500 députés¹¹¹, dont 300 sont élus par élection directe, déterminée selon la division territoriale de la population. Les 200 autres députés

problème de vérification de comptes le Sénat n'est pas compétent. *Dictamen de la Comisión de federalismo LXI Legislatura*, octobre 2010.

¹⁰⁹ CARBONELL Miguel, *El Estado Federal en la constitucion mexicana : una introduccion a su problematica*. In Boletín Mexicano de derecho comparado. no 91, enero-abril, UNAM, Mexico, 1998.

¹¹⁰ FEO ARTILES Jose Lino et FERRER MUNOZ Manuel, *Los limites de la democracia*, in Boletín Mexicano de derecho comparado. no 91, UNAM, Mexico, 1998. Les auteurs de cet article considèrent que la volonté de la nation s'exprime sur un plan légal, contenu dans la Loi. Ce qui nous renvoie au rôle des organes qui vont créer ce système juridique, comme une expression de la démocratie.

¹¹¹ Parmi les conditions pour devenir Député on peut brièvement citer : être mexicain par naissance, avoir au moins 21 ans au jour de l'élection, être originaire ou voisin de l'Etat fédéré où aura lieu l'élection, avoir résidé plus de six mois sur ce territoire, ne pas être en service actif dans l'armée, ni avoir un poste de responsable dans la Police ou gendarmerie rurale dans la région électorale au moins 90 jours avant le jour de l'élection.

sont élus par représentation proportionnelle selon les listes régionales *plurinominales* des partis politiques¹¹².

L'étendue des domaines sur lesquels cette énorme usine du droit peut légiférer nous permet d'accéder à l'origine de la problématique du partage des compétences financières entre la fédération et les gouvernements locaux. Au moins du point de vue juridique, nous pourrions confronter le contenu de la première partie de notre thèse qui s'attachait davantage aux aspects politiques et économiques, et de lier ces aspects à l'exercice légitime de centralisation financière, attribué aux acteurs par la législation fédérale.

B- Le grand éventail des compétences

Les compétences du pouvoir législatif ont été divisées en deux parties, afin de faciliter leur compréhension, pour éventuellement pouvoir établir le lien existant entre celles-ci et le type de fédéralisme dont la centralisation est une des caractéristiques du modèle mexicain.

A travers les compétences générales (1°) et celles d'intérêt économique (2°), le Législatif sera autorisé à intervenir par la création de lois, dans la globalité des domaines qui permettent le fonctionnement de l'Etat fédéral¹¹³.

1°) Les compétences générales

Les compétences générales du Congrès fédéral sont inscrites dans l'article 73 Constitutionnel, ce sont les domaines dans lesquels la concentration du pouvoir du législatif sera légitimée pour occuper un rôle central dans la structure fédérale mexicaine¹¹⁴.

¹¹² La Constitution fédérale autorise l'attribution des députés lorsqu'ils arrivent à obtenir un minimum de 2% de vote en leur faveur. D'après l'article 178 du Code Fédéral des Institutions et de Procédures Electorales, ce sont les partis politiques qui demandent l'inscription et enregistrent les listes des députés candidats à la représentation proportionnelle pour les 5 circonscriptions *plurinominales*. Après les élections, les votes émis par les citoyens sont comptabilisés et à partir des résultats les 2% de suffrages sont pris en considération. La législation électorale est précise et aucun des partis politiques ne pourra disposer de plus de 300 députés dans la Chambre des Députés.

¹¹³ ALVAREZ ENRIQUEZ Lucia, *La sociedad civil en la ciudad de Mexico, Actores sociales, oportunidades políticas y esfera publica*, Edit. Plaza Valdes y UNAM, 2004, p. 74-76.

¹¹⁴ Par rapport aux autres fédérations latino-américaines, on peut dire que les Compétences du Pouvoir Législatif au Brésil selon l'article 48 Constitutionnel sont : le système d'imposition, de recouvrement et la distribution de recettes ; l'élaboration des plans pluriannuels et les directives budgétaires, contenant les règles d'endettement, les opérations du crédit, le budget annuel ; l'élaboration de plans et programmes

La décomposition de l'article 73 constitutionnel qui est un mélange de toutes les compétences d'ingérence fédérale, à savoir 33, nous permettra de mettre en exergue celles qui sont en rapport avec le fédéralisme financier¹¹⁵.

a) Les compétences relatives à l'organisation territoriale

L'Etat fédéral mexicain est composé de 31 Etats fédérés et d'un District Fédéral. Le Congrès dispose de la compétence d'admettre de nouveaux Etats fédérés à l'Union, ou de les créer dans les limites de ceux existants. Les éléments matériels qui déterminent la création de nouveaux Etats sont liés au nombre minimal de 120 000 mille habitants, d'une structure politique propre et de l'accréditation des législatures locales, qui décideront de la pertinence de la création d'un nouvel État fédéré ; cette compétence n'a pas été utilisée depuis la conformation du pays par 31 États et un District Fédéral¹¹⁶.

Le Congrès peut établir les lois relatives à la concurrence entre le Gouvernement Fédéral, le gouvernement des États et celui des municipalités, selon la division de ses compétences, en matière de création de zones habitables afin d'accomplir les finalités de l'article 27 de la Constitution, qui, en fonction de l'utilité publique, justifie une possible modification de l'utilisation du territoire, des régions ou des terrains.

Le Congrès peut également créer les lois relatives à la concurrence du Gouvernement fédéral, des gouvernements des États et des municipalités dans le cadre des compétences en matière de protection de l'environnement¹¹⁷.

Le Législatif dispose de la compétence d'établir les bases sur lesquelles la fédération, les États, le District fédéral et les municipalités, vont coordonner leurs actions en matière de protection civile et promulguer les lois en matière de tourisme, de pêche, en

sectoriels ; la délimitation et l'organisation du territoire ; les télécommunications, l'émission de la monnaie, l'autorisation donnée au Président de la République de déclarer la guerre, les voyages du Président hors du pays ; le changement de résidence du Pouvoir législatif ; l'évaluation des comptes et des résultats du Président de la République sur l'exécution des programmes gouvernementaux ; l'analyse et l'approbation des initiatives de l'Exécutif. En ce qui concerne le système argentin, les compétences du Législatif sont inscrites dans l'article 75 Constitutionnel. D'après le contenu de la Constitution, le Congrès peut établir les contributions, contracter le crédit, approuver les lois, émettre de la monnaie, et est responsable de l'application de la loi relative au système de coparticipation de contributions entre la fédération et les Provinces.

¹¹⁵ DAVILA ESTEFAN David y CABALLERO SOSA Lila, *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participacion ciudadana en el Congreso mexicano*, Cuadernos del Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en Mexico, Edit. fundar, 2005, pp. 9-11.

¹¹⁶ Art. 73 Constitutionnel, alinéa I-III

¹¹⁷ *Ibid.*, Alinéa XXIX-G

établissant les bases générales de coordination des compétences concurrentielles entre les trois niveaux de gouvernement ainsi que la participation des secteurs social et privé¹¹⁸.

Une autre compétence du Congrès fédéral est de pouvoir changer de résidence, et d'installer les Pouvoirs de la fédération dans une autre région. Historiquement les trois pouvoirs fédéraux se situent dans la Ville de Mexico¹¹⁹. Dans l'exercice de ses fonctions et afin de rendre cohérente l'activité de l'État par rapport à ses objectifs et les moyens dont il dispose, le Législatif peut également établir l'augmentation ou la réduction du nombre de postes dans le secteur public¹²⁰.

Nous pouvons observer que l'élargissement des compétences fédérales dont le but est de neutraliser la possible concurrence entre les États fédérés et vis-à-vis du niveau fédéral, est un élément clé dans le fonctionnement de l'État fédéral mexicain, car la concurrence associée à l'intérêt individuel des régions pourrait approfondir davantage les conditions d'inégalité et de développement national. Cet aspect fait partie du fonctionnement conflictuel du fédéralisme financier dans la mesure où chaque acteur, surtout ceux appartenant à des régions développées, sont à la recherche de bénéfices accrus à travers les paquets de fonds de transferts. Il est naturel que chacun des politiciens soit à la poursuite des intérêts de sa région, dès lors la complexité de la régulation de la concurrence revient à limiter cette envie très prononcée des acteurs locaux qui pourrait conduire à diviser le pays.

b) Les compétences sur des domaines sectoriels

Les domaines sectoriels du législatif relèvent essentiellement de la sécurité et de l'éducation, puisque les autres domaines sectoriels comme la santé ou l'investissement en infrastructure, relèvent de la proposition de l'Exécutif et l'intervention de ce dernier s'effectue par l'intermédiaire des secrétariats d'Etat.

Sur le plan de la sécurité nationale, il est justement l'un des sujets qui suscite actuellement la polémique au Mexique¹²¹, dans ce cas le Congrès peut dicter les lois qui

¹¹⁸ MURO RUIZ Eliseo, *Algunos elementos de tecnica legislativa*, UNAM, 2007, pp. 160-167.

¹¹⁹ Art. 73 Constitutionnel., Alinéa V

¹²⁰ *Ibid.*, Alinéa XI

¹²¹ CAMACHO Fernando, MENDEZ Enrique et GARDUNO Roberto, *Iniciativa de ley de Seguridad Nacional nos puede llevar a un estado sin retorno : Sicilia*, in La Jornada en Linea, Seccion Politica, miercoles 27 de Abril 2011, Mexico. Dans la lutte contre l'insécurité nationale, le gouvernement fédéral demande la création d'une loi spéciale afin de pouvoir augmenter les compétences de la police et de l'armée. Les organisations sociales manifestent leur refus d'une loi comme celle-ci car, du fait des finalités

fixent les bases de coordination entre la fédération, le District Fédéral et les municipalités, ainsi qu'établir ou organiser les institutions de sécurité publique au niveau fédéral, selon le contenu de l'article 26 de la Constitution. Comme nous l'avons constaté au sujet des transferts conditionnés, le gouvernement fédéral a renforcé le domaine de la sécurité locale en augmentant les fonds pendant le sexenat en cours (2006-2012).

Le domaine de la sécurité est suffisamment vaste pour que, selon les renseignements de l'Exécutif, l'implication du Législatif soit nécessaire pour déclarer la guerre. Il peut légiférer par rapport aux institutions comme l'armée de terre, les forces aériennes ou maritimes¹²².

Le secteur éducatif, constitue un autre volet très délicat, il est attribué au pouvoir Législatif pour qu'il puisse organiser les écoles dès la maternelle jusqu'au niveau universitaire et de recherche scientifique. Par les prévisions établies par ce pouvoir à travers les montants attribués au budget fédéral, son action sera exécutée et visible. Il faut mentionner que l'instrumentalisation politique du secteur éducatif par des organisations comme le SNTE¹²³ depuis les années 80 a contribué à l'inefficacité des systèmes scolaires primaire et secondaire. Ce qui nous permet d'observer que, même s'il s'agit d'une compétence du législatif, celle-ci va se limiter à un support ayant plutôt un caractère économique par l'attribution de ressources financières, mais dans le fond, l'organisation du secteur se fait entre l'Exécutif et le syndicat de l'éducation.

2°) Les compétences d'intérêt économique

Le fonctionnement conflictuel du fédéralisme financier sera le résultat de l'utilisation des compétences se rapportant au domaine économique, car dans la

poursuivies, les organes de sécurité seraient quasiment intouchables en plus d'augmenter et de légitimer tout moyen de force employé contre la criminalité. Le problème est que des excès dans l'exercice de leurs fonctions ont provoqué l'affectation des citoyens qui n'ont aucune relation de caractère criminelle. En effet le Législatif a évité l'approbation d'une nouvelle loi de Sécurité Nationale qui avait pour objectif d'élargir les compétences de la Police et de l'Armée. Cela manifeste l'importance de son rôle dans le domaine de la sécurité.

¹²² Art. 73 Constitutionnel, alinéa XII-XV

¹²³ Tel était le pouvoir de cette organisation syndicale –dû au nombre d'affiliés et de sa présence sur l'ensemble du territoire– avec les dirigeants de laquelle le président Carlos Salinas de Gortari (sexenat 1988-1994) a gardé une bonne relation afin d'acquiescer du pouvoir politique. Ce président a augmenté les salaires dans le secteur éducatif, augmentation qui, par rapport à d'autres secteurs, était plus significative. Consulter SANTIZO RODALL Claudia, *La descentralización de la educación en México*, in RODRIGUEZ SOLORZANO Claudia, *La descentralización en México, experiencias para orientar la política ambiental*, SEMARNAT, 2003, pp. 89-92.

consolidation du système fédéral, elles seront attribuées exclusivement à la sphère fédérale pour éviter une décomposition de l'unité nationale. Il semble paradoxal que l'élément unificateur soit devenu l'une des sources de conflits entre les trois niveaux gouvernementaux. Les domaines exclusifs de réglementation fédérale (a) et les compétences fiscales fédérales (b) constituent les limites des compétences des acteurs locaux.

a) Les domaines exclusifs de la réglementation fédérale

En ce qui concerne les compétences davantage axées sur le domaine économique ou financier, le Législatif peut imposer les contributions nécessaires pour financer le Budget fédéral¹²⁴. Cette compétence est à la base celle qui représente l'application de la *Réserve de la Loi* que nous avons évoquée précédemment, à travers un pouvoir unique d'établissement des charges fiscales au niveau national¹²⁵. Connaissance l'importance soulevée par l'acquisition du crédit au niveau international –puisque finalement les montants d'endettement auront un impact sur l'aspect fiscal, ce qui reviendra à l'utilisation de son pouvoir d'imposition– le Législatif peut établir les bases sur lesquelles les accords seront signés par l'Exécutif¹²⁶.

Il peut aussi légiférer sur la prévision nationale, le développement économique et social, ainsi qu'en matière d'information statistique et géographique d'intérêt national¹²⁷. Ce sont des compétences qui se déploient parallèlement aux compétences du pouvoir Exécutif, ce jumelage de compétences permettra le contrôle et la primauté du niveau fédéral dans l'activité économique nationale. La réglementation de la concurrence par le biais de compétences exclusives permettra de mettre en place de manière uniforme la législation ainsi créée et de partager les recettes.

¹²⁴ Article 31 Constitutionnel, Alinéa IV, Traduction : « Relève de l'obligation des mexicains de contribuer au financement des dépenses publiques de la fédération, du District Fédéral ou de l'État et la municipalité de leur résidence, de manière proportionnelle et équitable selon le déterminent les lois ». Les lois auxquelles est relatif cet article constitutionnel sont : Le Code Fiscal fédéral, les Codes Fiscaux locaux et les lois réglementaires de chacun des impôts en vigueur au niveau fédéral et local.

¹²⁵ Article 73 Constitutionnel, Alinéa VII, Traduction : « Le Congrès a la compétence d'imposer les contributions nécessaires pour financer le budget ». Le Code Fiscal fédéral du 31 décembre 1981, actualisé et en vigueur sera utilisé pour comprendre le contenu des contributions afin de financer le budget. Selon l'article 1 et 2 de ce Code Fiscal, contributions sont les impôts, les cotisations sociales, les contributions d'améliorations et les droits.

¹²⁶ *Idem.* Alinéa VIII

¹²⁷ Art. 73 Constitutionnel, Alinéa XXXIX-D

Le Congrès peut également légiférer dans le cas de la programmation, promotion, concertation et de l'exécution des actions d'ordre économique, particulièrement celles relatives à l'approvisionnement, mais également d'autres qui auraient comme finalité la production suffisante des biens et services sociaux nécessaires.

En matière de commerce extérieur, le Congrès peut intervenir pour renforcer l'investissement du Mexique et le contrôle des investissements étrangers, le transfert de technologie, la production, la diffusion et l'application des connaissances scientifiques et technologiques qu'implique le développement social¹²⁸. Au niveau du commerce interne, la régulation du domaine est gérée par le niveau fédéral, ce qui empêche la création des lois, des restrictions, des tarifs, etc. entre les Etats fédérés¹²⁹. De même, l'exploitation de certaines activités industrielles sera exclusive de la fédération. Il convient de souligner que, lorsque nous faisons allusion à des compétences exclusives en matière économique, les autorités locales sont exclues de leur exploitation, dans la mesure où les règles émises devront respecter le champ des compétences fédérales. Il s'agit d'un domaine dans lequel les acteurs fédéraux, c'est-à-dire Législatif et Exécutif, vont conjointement composer pour obtenir des recettes et alimenter le budget fédéral. Les secteurs concernés sont les hydrocarbures, les ressources minières, la production chimique, les explosifs, l'industrie cinématographique, les jeux de hasard, les services financiers, l'énergie électrique ou l'énergie nucléaire¹³⁰.

Un autre domaine qui a acquis davantage d'importance ces dernières années, face au besoin et aux conditions de développement technologique mondial, est relatif à l'exploitation des voies générales de communication. En effet le législatif est compétent pour établir les lois concernant leur exploitation¹³¹.

¹²⁸ Cette compétence sur le commerce extérieur, comme nous l'avons expliqué par rapport aux compétences de l'Exécutif, a été l'objet d'une interprétation jurisprudentielle. Afin de pouvoir donner plus de dynamisme à l'économie nationale, le Congrès a été autorisé à permettre à l'Exécutif de ne pas suivre le processus législatif traditionnel sur les lois relatives au commerce, mais il doit envoyer au Législatif une exposition des motifs au moment de la présentation du budget fédéral annuel, afin que les législateurs se trouvent en mesure d'évaluer la pertinence de l'action gouvernementale. Arrêt Jurisprudentiel, Comercio Exterior. Diferencia entre las facultades formalmente legislativas cuyo ejercicio puede autorizar el Congreso de la Union al Titular del Ejecutivo federal en los terminos de lo previsto en el parrafo segundo del articulo 131 constitucional, Novena Epoca, Instancia : Segunda Sala, Seminario Judicial de la Federacion y su Gaceta, Tomo XIV, Agosto 2001, Tesis :2a CXV/2001, Page 211, Materia Constitucional Administrativa. Precedentes, Amparo revision 1162/96.

¹²⁹ Article 73 Constitutionnel, Alinéa IX

¹³⁰ *Idem.* Alinéa X

¹³¹ A l'époque où la mondialisation impose une utilisation plus importante des télécommunications, les entreprises entrent souvent en concurrence pour se voir attribuer l'exploitation de ce domaine au Mexique.

b) Le domaine fiscal

Ces compétences sont exclusives du pouvoir Législatif et non des autres pouvoirs, mais dans la pratique des finances publiques, nous allons voir qu'il s'agit plus d'une délimitation du terrain juridictionnel par rapport aux pouvoirs des Etats fédérés que de l'exercice d'une compétence¹³². Dans l'exercice de cette compétence l'intervention du pouvoir Exécutif viendra renforcer le pouvoir décisionnel de la sphère fédérale puisque les grandes réformes seront menées à terme conjointement ; la fonction de l'Exécutif sera bien plus active du fait de sa fonction dans la direction économique du pays. Nous ne pouvons pas négliger le rôle du Législatif si décisif dans la définition du système fiscal mexicain, lors de la discussion et de l'adoption de réformes relatives à la normativité fiscale, la plupart du temps à l'initiative de l'Exécutif.

Cette longue liste des domaines sur laquelle le Congrès est capable d'imposer les modalités de son exploitation, nous expose l'ampleur des compétences fiscales fédérales. Concernant l'aspect local, « les Etats fédérés obtiendraient un montant des contributions spéciales, dans la proportion fixée dans la loi secondaire (loi de Coordination Fiscale). Les législatures locales détermineront le pourcentage correspondant aux municipalités dans leurs recettes (coparticipation aux bénéfices).

Les compétences dans les domaines que nous allons citer constituent de façon général le terrain du niveau fédéral. Ces compétences tendent à déposséder le niveau local de toute autre source possible de ressources financières propres.

Le Congrès a la compétence d'établir des contributions :

- 1.- Sur le commerce extérieur ;
- 2.- Sur l'exploitation de ressources naturelles contenues dans l'article 4, 5 et 27 de la Constitution fédérale ;
- 3.- Sur les institutions de crédit et les sociétés d'assurance ;
- 4.- Sur les services publics en concession ou exploités directement par la fédération ; et
- 5.- Spéciaux sur
 - a.- L'Energie Electrique ;

¹³² Considéré comme le fondement du pouvoir illimité de la fédération dans le domaine fiscal, l'article 73 Constitutionnel détermine justement toutes les compétences au bénéfice de la fédération. Voir RIOS GRANADOS Gabriela, *Federalismo Tributario*, in VALENCIA CARMONA Salvador, *El municipio en Mexico y en el mundo*. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, UNAM, Mexico, 2005, p. 413.

- b.- La production et la consommation du tabac ;
- c.- Les produits dérivés du pétrole et de l'essence ;
- d.- Les Allumettes et (fosforos)
- e.- L'Aguamiel¹³³ et produits dérivés ;
- f.- L'Exploitation forestière ; et
- g.- La Production et la consommation de bière.

L'un des aspects les plus importants, pour les finances publiques mexicaines, concerne la compétence du pouvoir Législatif en matière d'endettement, car celui-ci est le seul à pouvoir valider les montants fixés chaque année par la Loi de Finances, pour le District Fédéral et les Etats fédérés. Ce pourquoi le législatif peut également fixer les bases que l'Exécutif doit adopter dans la demande de crédit en nombre de la Nation. Dans ce cas, l'Exécutif doit justifier l'utilisation de ressources, sur des finalités précises tendant à augmenter les recettes publiques.

§2- Les compétences budgétaires

En accord avec l'article 74 Constitutionnel, alinéa IV, l'approbation annuelle du Budget fédéral est attribuée au Pouvoir Législatif. Cette importante responsabilité permettra de discuter les montants des paquets financiers distribués à chaque fonction de l'État dans son ensemble ainsi que leur approbation¹³⁴.

L'importance attribuée à cette fonction est unique car elle concerne la discussion des enjeux dont la direction du pays dépendra au cours de l'année d'application du budget. Les sections contenues dans les documents financiers connus comme *Loi de Finances*, nous exposent les priorités du gouvernement fédéral. En effet, l'investissement de ressources dans certains domaines rend évidents les engagements des acteurs politiques face à la société. Il s'agit d'un sujet délicat et conflictuel dans la mesure où tous les acteurs veulent se voir attribuer le plus de ressources possibles, mais que l'impossibilité de tout couvrir implique des sacrifices, qui provoqueront le mécontentement de la société

¹³³ Produit liquide obtenu du cactus nommé « maguey ». Très connu dans la production artisanale des boissons alcoolisées au Mexique.

¹³⁴ A partir 1997 la Chambre de Députés à dû modifier la discussion du budget par l'arrivée des partis politiques d'opposition. Cette situation a permis d'enrichir la prise de décisions sur l'attribution des ressources publiques et la détermination des priorités du pays. Voir, ESPINOZA TOLEDO Ricardo y JIMENEZ OTTALONGO Regina, *La representación política y el Congreso Mexicano*, Edit. Instituto de Investigaciones sociales de la UNAM, 2006, pp. 127-130.

civile dans une multitude de secteurs comme l'éducation, la santé, le développement social, les infrastructures ou la sécurité. Cette réalité est mise en avant par les législateurs dans le processus d'adoption du budget (A), et sera confrontée aux résultats présentés par l'administration publique lors du contrôle budgétaire des ressources fédérales (B).

A-Le processus d'adoption du budget

La gestion du budget vise trois activités spécifiques à savoir : la définition des recettes, l'affectation de montants et le contrôle des dépenses. La cohérence de trois conditions a toujours été une nécessité, mais plus que jamais, l'emploi de l'austérité par l'équilibre budgétaire est devenu un principe universel, qui vient s'imposer au cœur de toute réforme ayant un caractère financier.

L'adoption du budget fédéral est prévue par l'article 74 de la constitution politique et est établie comme une compétence exclusive du pouvoir Législatif. De même, il protège les intérêts économiques nationaux et contrôle le pouvoir de l'Exécutif relativement à la disposition de ressources¹³⁵, par un processus autour de trois actions ; l'examen des propositions faites sur les recettes, la discussion par rapport à son affectation, et son approbation.

Par le processus d'adoption budgétaire un mécanisme de contrepoids entre le pouvoir législatif et exécutif est mis en place. Il est rendu visible par les modifications et les adaptations réalisées dans le projet présenté par l'exécutif, qui constituent une affirmation du processus de transition démocratique vécue depuis la fin des années 90 jusqu'à aujourd'hui. Cependant, cette transition est conflictuelle car en effet, le passage à une nouvelle ère va renforcer les acteurs politiques de toutes les sphères de gouvernement face au pouvoir présidentiel, et ces derniers vont chercher une reconfiguration de l'affectation du budget sur la base de nouveaux défis territoriaux et internationaux¹³⁶.

Le cycle budgétaire est compris dans 4 étapes à savoir : la formulation du budget, l'approbation du budget, l'exécution du budget et la révision de comptes publics. Afin de séparer les acteurs par rapport au fonctionnement conflictuel du fédéralisme financier,

¹³⁵ WELDON Jeffrey, *El proceso Presupuestario en Mexico : defendiendo el poder del bolsillo*, in Revista Perfiles Latinoamericanos, junio, vol.6, no 010, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Mexico, 1997, p. 101-124.

¹³⁶ MARTINEZ LOPEZ Cornelio, *EL proceso presupuestario en Mexico*, in *Apuntes para el analisis presupuestal 2011*. Reporte CESOP, no 40, noviembre, Mexico, 2010 p. 3. Entre 1939 et 1996 l'approbation du budget était considérée comme une simple formalité car les propositions de l'Exécutif étaient adoptées sans modification.

nous avons décomposé les étapes du processus budgétaire car tant la formulation que l'exécution du budget sont des compétences qui relèvent de l'Exécutif. Nous présentons alors la discussion et l'approbation (1^o) et le contenu du budget (2^o) pour déterminer ce que les législateurs doivent analyser dans l'exercice de compétences budgétaires.

1^o) La discussion et l'approbation du budget

Cette fonction unique et exclusive du Pouvoir législatif parmi d'autres compétences relatives à la création des lois, consistera à discuter (a), approuver (b) et vérifier l'application du budget fédéral¹³⁷. Il s'agit pour les deux premières, des fonctions qui conditionnent la mise en application du budget¹³⁸.

Beaucoup pourrait spéculer sur l'influence de l'Exécutif sur l'approbation des lois tout au long de l'Histoire mais, indépendamment des intérêts politiques en jeu, la réalité est que la décision finale revient au Législatif¹³⁹.

a) La discussion

La discussion formelle du budget fédéral par le Législatif commence le 9 septembre de chaque année. Cependant Il existe une étape préalable à cette discussion et analyse du projet présenté par l'Exécutif. Dans une première étape le projet de budget non définitif est présenté au Congrès fédéral au plus tard le 1^{er} avril de l'année en cours, par rapport aux recettes qui seront utilisées l'année ultérieure immédiate, avec les projections, les conditions macroéconomiques du pays ainsi que les programmes que l'Exécutif prétend financer. Il faut ajouter que les données contenues dans ce projet ne sont pas définitives dans la mesure où, au cours de l'année, il peut y avoir des modifications par rapport au contexte économique global – tant interne qu'externe¹⁴⁰ du pays.

¹³⁷ REYES TEPACH Marcial, *Las funciones de la Camara de Diputados en el ciclo presupuestario en México, Facultades del Congreso en materia presupuestaria*, Camara de Diputados, LIX Legislatura, 2003, p.39. La chambre des Députés en tant que dépositaire de la société mexicaine, joue un rôle central dans le cycle budgétaire car elle est la seule compétente à pouvoir discuter et approuver les dispositions financières de l'Etat.

¹³⁸ CASAR PEREZ Maria Amparo et HERNANDEZ TRILLO Fausto, *Que es el presupuesto federal. Programa de presupuesto y gasto publico*. Edit. Centro de Investigacion y Docencia Economicas, 1999, pp. 9-10.

¹³⁹ SOUR Laura, ORTEGA Irma et SAN SEBASTIAN Sergio, *Quien tiene la Ultima palabra sobre el gasto publico en Mexico*. Programa de Presupuesto y Gasto Publico. Edit. CIDE, 2003

¹⁴⁰ *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Article 41.

La structure détaillée du projet sera complétée par la section de dépenses non définitive qui peut être présentée par l'exécutif au plus tard le 30 juin de l'année en cours, afin de connaître plus précisément les domaines auxquels seront affectées les ressources budgétaires. L'exécutif pourra compléter les données des prévisions de recettes et de dépenses jusqu'au 8 septembre.

L'autre étape, relative à l'étude et analyse du projet budgétaire commence à partir le 9 septembre lorsque l'intégration des recettes et des dépenses sont connues de forme intégrale, avec les données proportionnées par l'Exécutif qui comprennent un état des conditions réelles de la politique économique, avec des objectifs ciblés sur les dépenses. A partir de ce moment tout est mis en examen par les Législateurs, qui n'auront pas assez de temps pour mener les discussions relatives aux domaines qui pourraient être considérés comme prioritaires. Dans la chambre des Députés, la Commission du Budget et des Comptes Publics est compétente pour présenter un dictamen contenant les commentaires et les possibles réaffectations. Ce dictamen qui connaîtra des modifications, doit être approuvé tant dans les lignes générales que les cas particuliers, par la majorité des députés pour que les dépenses et les recettes passent à l'étape d'approbation finale.

L'un des problèmes auxquels les législateurs se trouvent confrontés est que, même si à partir du mois de juin ils commencent à recevoir des informations sur le projet du budget, celui-ci n'est pas achevé et les données émanant du Ministère de Finances seront présentées jusqu'en septembre, ce qui laissera une marge de manœuvre limitée pour en discuter la pertinence.

Ce type de pratique budgétaire à été dénoncé comme un mécanisme hérité du vieux régime présidentiel et de parti unique, mécanisme employé afin de limiter les compétences du législatif dans la discussion du budget et pour favoriser l'approbation intégrale du projet présenté par l'exécutif¹⁴¹. Cela va coïncider avec la problématique que

¹⁴¹ GUTIERREZ Geronimo, LUJAMBIO Alonso et VALADEZ Diego, *El proceso presupuestario entre los organos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 137-138. « En general se puede pensar que un periodo corto para el despacho del proyecto de presupuesto, tiende a empobrecer el debate y analisis sobre el mismo, e incluso en un caso extremo tiende a fortalecer al Ejecutivo » Traduction: « En général on peut penser qu'une période courte dans le traitement du projet du budget, peut appauvrir le débat et l'analyse de celui-ci, ainsi que, dans un cas extrême, renforcer l'Exécutif ». Cette situation évoquée par les auteurs est intéressante car justement nous avons exposé cette situation dans la première partie de notre thèse. De plus les auteurs nous disent que « la présence d'un gouvernement divisé pour la première fois dans l'histoire post-révolutionnaire a mis en évidence l'énorme abandon dans lequel se trouvait l'organisation interne du Législatif, ainsi que l'encadrement institutionnel créé délibérément pour limiter les compétences du Législatif et diminuer son pouvoir face à l'Exécutif dans la prise de décisions publiques » (Traduit de l'espagnol : « la presencia de un gobierno dividido por primera vez en la historia posrevolucionaria evidencio el enorme letargo en que se encontraba la organizacion interna del Poder Legislativo, asi como

nous avons évoquée dans la première partie de notre thèse par rapport aux moyens employés dans le renforcement du pouvoir exécutif qui n'a pas été d'ailleurs mis en question par les acteurs politiques qui acceptaient ces conditions jusqu'à la fin des années 90, époque où l'on constate une alternance des partis politiques dans le Congrès fédéral¹⁴². Cette alternance a provoqué une discussion et une analyse plus équitable des membres du législatif ; malgré la participation plus démocratique qui pourrait prévaloir, il existe parfois un intérêt de convaincre les citoyens des bons choix de certains et des mauvais choix des autres. C'est-à-dire que l'instrumentalisation de la discussion du contenu des recettes et des dépenses cherche aussi un crédit ou un discrédit face à l'opinion publique, relativement à la portée de l'investissement des ressources publiques.

Dans la recherche d'une monopolisation du pouvoir par les acteurs politiques, ils ont actuellement compris que l'un des moyens pour parvenir à mettre en place leurs objectifs gouvernementaux, se trouve dans l'étude et l'approbation des montants du budget, ce qui permettrait d'accomplir plus favorablement les missions des régions auxquelles des montants plus conséquents seraient attribués. Cette pratique n'était pas autant nécessaire par le passé, il suffit d'observer la composition de la Chambre des députés entre 1964 et 1976 dans laquelle le PRI concentrait 83% de sièges, et dans la Chambre des Sénateurs, dans laquelle elle disposait de la totalité des sièges¹⁴³. Entre 1979 et 1985 le même parti concentrait 75% des sièges dans la Chambre des Députés. L'émergence des nouveaux acteurs politiques entre 1982 et 1997 va changer la composition des deux Chambres ; les partis d'opposition vont passer de 25% à 52,2% dans la Chambre des Députés et le Sénat sera également recomposé pour passer d'une absence de partis d'opposition à une proportion de 39.8%. Déjà au cours de la période confirmée d'alternance politique, entre 1997 et 2000, le changement était historique car aucun parti ne disposait d'une majorité absolue dans la Chambre des Députés¹⁴⁴.

existencia de un marco institucional diseñado deliberadamente para limitar las facultades del Legislativo y disminuir el peso de ese poder frente al Ejecutivo en la toma de decisiones publicas »). Voir également SOUR Laura et MUNAYER Laila, *Apertura política y el poder de la Cámara de Diputados durante la aprobación presupuestaria en México*. Documento de trabajo, no 192, junio, CIDE, México, 2007, p.2

¹⁴² CASAR PEREZ María Amparo, *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría : estudio de caso*. Edit. CIDE, México, 2001, p. 2-20

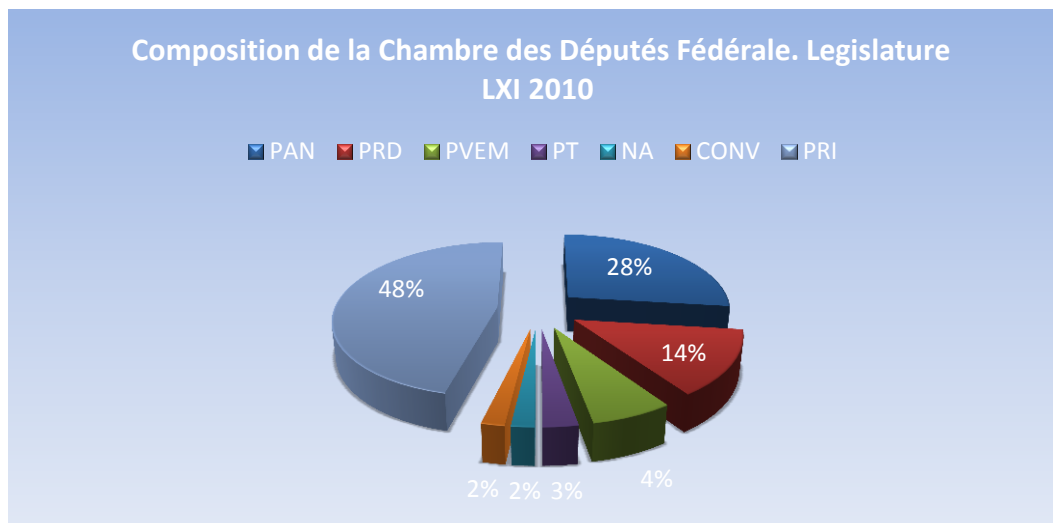
¹⁴³ CARPIO CERVANTES Enrique, *El proceso legislativo del presupuesto en México : del gobierno unificado priista al gobierno sin mayoría*, in REVELES VAZQUEZ Francisco, *El Nuevo Sistema Político Mexicano : Los Poderes de la Unión*, Op.cit., pp. 184-194.

¹⁴⁴ GUTIERREZ Geronimo, LUJAMBIO Alonso et VALADEZ Diego, *El proceso presupuestario entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, Op.cit., p. 10-11.

Actuellement dans la continuité de ces faits et face aux élections fédérales de 2012, le parti politique majoritaire occupe la direction des commissions les plus importantes, particulièrement celle des finances et celle du contrôle budgétaire¹⁴⁵.

Les figures que nous présentons ensuite nous permettront d'avoir une idée du type d'intérêts qui se jouent dans les délibérations législatives.

Figure 4 : Composition de la Chambre des Députés en 2010



Note : ne sont pas compris les députés indépendants car ils représentent moins de 1%. Le reste est divisé en pourcentage : 48% : Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI), 28% : Parti Action national (PAN), 14% : Parti de la Révolution Démocratique (PRD), 4% : Parti Vert Ecologiste de Mexico (PVEM), 3% : Parti travailliste (PT), 2% : Nouvelle Alliance (NA) et 2% : Convergence (CONV)

¹⁴⁵ Dans la consolidation du système démocratique mexicain, les négociations dans la Chambre de Députés sont plus conflictuelles car tous les acteurs politiques doivent négocier avec les partis d'opposition, l'adoption des lois, où l'action gouvernementale dépende pour mettre en place ses programmes. C'est pour quoi le fait de chercher à diriger les commissions législatives. Consulter LARROSA HARO Manuel y BECERRA CHAVEZ Javier, *Elecciones y partidos políticos en México*, Universidad Autonoma Metropolitana, 2003.

Commission	Total membres	PRI		PAN		PRD		PVEM		PT		CONV		Nouvelle Alliance	
		#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Attention aux groupes démunis	28	1	5	8	2	4	1	1	3.	-	-	-	-	-	-
		5	4	9	9	4	4	6							
Développement Social	30	1	4	9	3	4	1	1	3.	1	3	-	-	1	3.3
		4	7	0	3	3	3	3							
Education et Services scolaires	30	1	4	8	2	4	1	1	3.	1	3	-	-	2	6.7
		4	7	7	3	3	3	3							
Équité et Genre	27	1	4	8	3	4	1	1	3.	1	4	1	3.	-	-
		2	4	0	5	5	7	7							
Jeunesse et Sport	29	1	4	9	3	5	1	2	6.	-	-	-	-	-	-
		3	5	1	7	7	9	9							
Budget et Comptabilité Publique	42	1	4	1	2	7	1	2	4.	1	2	1	2.	1	2.4
		9	5	1	6	7	7	8				4			
Santé	30	1	4	9	3	3	1	1	3.	1	3	1	3.	1	3.3
		4	7	0	0	0	3	3				3			
Sécurité Sociale	27	1	4	7	2	4	1	1	3.	1	4	-	-	1	3.7
		3	8	6	5	5	7	7							
Habitation	27	1	4	8	3	4	1	1	3.	1	4	1	3.	-	-
		2	4	0	5	5	7	7				7			

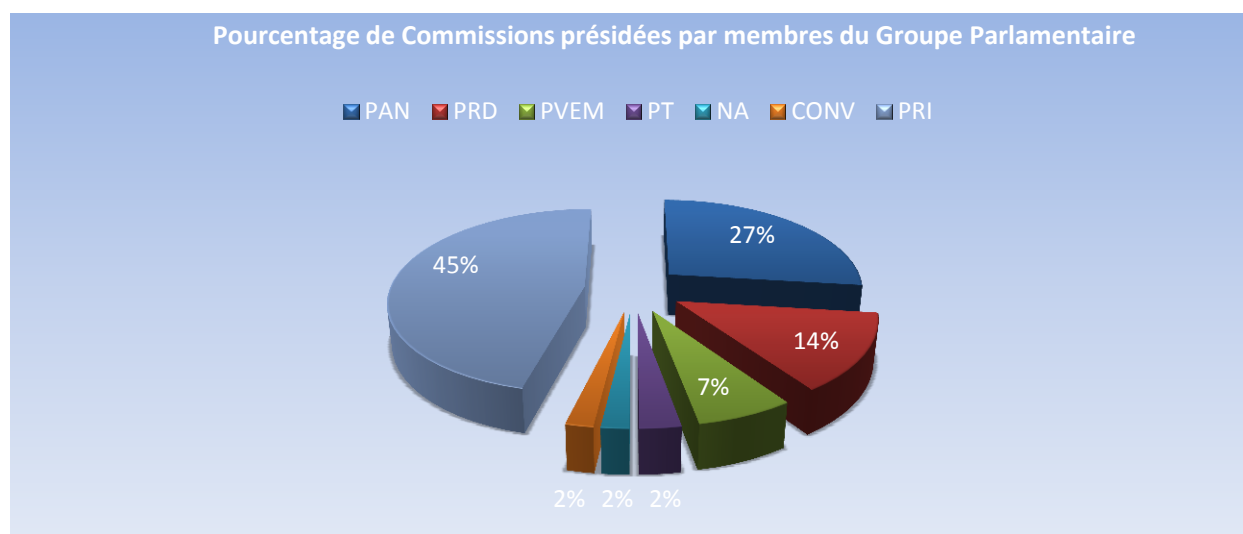
Tableau 8 : Composition des principales Commissions Ordinaires de la Chambre des Députés par groupe Parlementaire 2010

Source: site officiel de la Chambre des Députés.

Tableau 9 : Composition de groupes directifs des Commissions Ordinaires de la Chambre de Députés par groupe Parlementaire 2010.

Commission	Total membres	PRI		PAN		PRD		PVEM		PT		CONV		Nouvelle Alliance	
		#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Attention aux groupes démunis	8	3	3	3	3	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-
		*	8	8	8	5	5								
Développement social	13	7	5	3	2	1	8	1	8	-	-	-	-	1	8
		*	4	3	3										
Education et Services Scolaires	13	6	4	3	2	1	8	1	8	1	8	-	-	1	8
		*	6	3	3										
Équité et Genre	8	4	5	2	2	2*	2	-	-	-	-	-	-	-	-
			0	5	5	5	5								
Jeunesse et Sport	9	3	3	4*	4	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-
			3	4	4	1	1	1	1						
Budget et Comptabilité Publique	14	6	4	2	1	2	1	1	7	1	7	1	7	1	7
		*	3	4	4	4	4								
Santé	12	6	5	3*	2	1	8	1	8	-	-	-	-	1	8
			0	5	5	5	5								
Sécurité Sociale	7	3	4	2	2	2*	2	-	-	-	-	-	-	-	-
			3	9	9	9	9								
Habitation	11	5	4	4*	3	1	9	1	9	-	-	-	-	-	-
			5	6	6	6	6								

*Le Président qui coordonne le groupe par commission appartient à ce groupe Parlementaire. La plupart est alors sous direction du PRI.

Figure 5 : Composition des Commissions présidées par Parti Politique

Source: Elaboré à partir des informations disponibles sur le site officiel de la Chambre des Députés. Les pourcentages sont de 45% pour le PRI, de 27% pour le PAN, de 14% pour le PRD, de 7% pour le PVEM, de 2% pour le PT, de 2% pour le NA et de 2% pour CONV.

D'une part, tout ce processus fait partie du fonctionnement conflictuel du fédéralisme financier mexicain, car même s'il existe une instrumentalisation politique dans l'adoption des lois financières, l'agitation est moins visible une fois approuvé le budget, comme si à travers cette démarche les acteurs politiques et sociaux se trouvaient condamnés à suivre des décisions du gouvernement fédéral qui ne leur laisserait pas d'autre choix ; au fond, le problème des relations financières et de compétences entre les différents échelons gouvernementaux persistera car il n'existe pas de modifications structurelles de grande portée¹⁴⁶.

D'autre part, nous devons souligner qu'il existe sur le plan technique une amélioration de la discussion du budget de nos jours, qui n'est pas associée à la durée de la période de délibération, mais par une systématisation de l'information présentée par le Ministère des Finances qui correspond à une logique de performance. Malgré cela, la véracité de l'information officielle est aussi mise en question par des données qui ne correspondent pas au contexte social, économique et de développement. En effet, d'après les différents groupes politiques il existerait une incompatibilité entre les résultats avancés, l'efficacité des mesures engagées et les ressources. Afin d'expliquer la cohérence du projet et d'obtenir des précisions sur des montants non spécifiques, le

¹⁴⁶ CARPIO CERVANTES Enrique, *El proceso legislativo del presupuesto en Mexico : del gobierno unificado priista al gobierno sin mayoría*, in REVELES VAZQUEZ Francisco, *El Nuevo Sistema Político Mexicano : Los Poderes de la Unión*, Op.cit., pp.171-175.

Ministre des Finances peut être appelé par le Congrès pour clarifier l'affectation des ressources financières.

b) L'approbation

L'étape d'approbation du budget aura lieu en deux temps. Le premier est relatif aux recettes (*Ley de ingresos*), la limite de son approbation est fixée au 20 octobre pour la Chambre des Députés et sa ratification dans la Chambre des Sénateurs est fixée au 31 octobre¹⁴⁷. En ce qui concerne les dépenses (*Presupuesto de Egresos*), la Chambre des députés doit l'approuver avant le 15 novembre. D'après la Loi de Finances, une fois approuvées les recettes et les dépenses, ces dernières devront être publiées pour leur entrée en vigueur, dans le Journal Officiel de la Fédération au plus tard 20 jours après leur adoption¹⁴⁸. Ceci permet d'avoir la certitude qu'avant la fin du mois de décembre les nouveaux paquets financiers seront prêts, car avant la création de la nouvelle Loi de Budget et de Responsabilité Financière de 2006, la difficulté pour mener à terme les discussions des deux sections du budget mettait en péril la validité de tout le système juridique relatif aux finances publiques. La situation n'était pas simple car sans l'approbation des recettes et des dépenses, la structure fédérale dans son ensemble était en péril de compromettre la continuité des investissements publics, sans savoir quels programmes, quels secteurs, quelles priorités gouvernementales et avec quelles ressources seraient financées. Avant la nouvelle Loi de Budget, la discussion et l'approbation devaient être réalisées entre le 15 novembre et le 31 décembre¹⁴⁹. En effet, dans le passé ceci n'était pas un problème étant donné que la plupart des Députés allaient s'aligner et adopter le budget proposé par l'Exécutif. Ce pourquoi la nouvelle loi, en intégrant davantage de prudence sur le calcul du temps d'approbation et de publication, va modifier les termes pour éviter d'autres conflits dus à ce sujet.

¹⁴⁷ Centro de Estudios de las Finanzas Publicas de la Camara de Diputados de la LIX Legislatura, *La aprobacion del Presupuesto y el papel legislativo*, 2003, p. 75.

¹⁴⁸ *Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Article 42.

¹⁴⁹ Camara de Diputados, *La reforma presupuestaria*. Centro de Estudios de las Finanzas Publicas, Mexico, 2001. L'une des propositions que l'Exécutif a présentées en 2001 cherchait la modification des termes de présentation des initiatives de recettes et de dépenses, pour que leur éventuelle discussion et leur potentielle approbation soient possibles en temps et en heure. L'initiative visait déjà le passage de présentation des projets budgétaires du 15 novembre au 15 octobre comme date limite. Paradoxalement cette initiative est présentée par le premier gouvernement de l'alternance de l'Exécutif (PAN) car, comme nous l'avons mentionné, le fait d'avoir peu de temps de discussion n'était pas un problème dans l'ancien régime politique.

La prévision du mécanisme de reconduction budgétaire, dans le cas où les négociations ne parviendraient pas à leur terme, permettra de maintenir en vigueur le budget et les recettes de l'année en cours, jusqu'à ce que la nouvelle législation financière soit approuvée, du fait de la divergence d'intérêts des différents partis politiques ainsi représentés dans la Chambre des Députés. Le problème est qu'au Mexique à la différence d'autres pays Latino-Américains¹⁵⁰, ceci n'était pas autorisé, car il n'existait ni programmation pluriannuelle, ni anticipation de cette situation. La logique de la préparation du budget ne concernait qu'une seule année. C'est pourquoi en 2001 l'Exécutif mexicain a proposé la reconduction des dispositions financières en attendant l'approbation de la nouvelle législation. La reconduction budgétaire vient alors constituer un outil important que des pays fédéraux, unitaires ou régionaux utilisent pour permettre de maintenir le fonctionnement de l'État¹⁵¹.

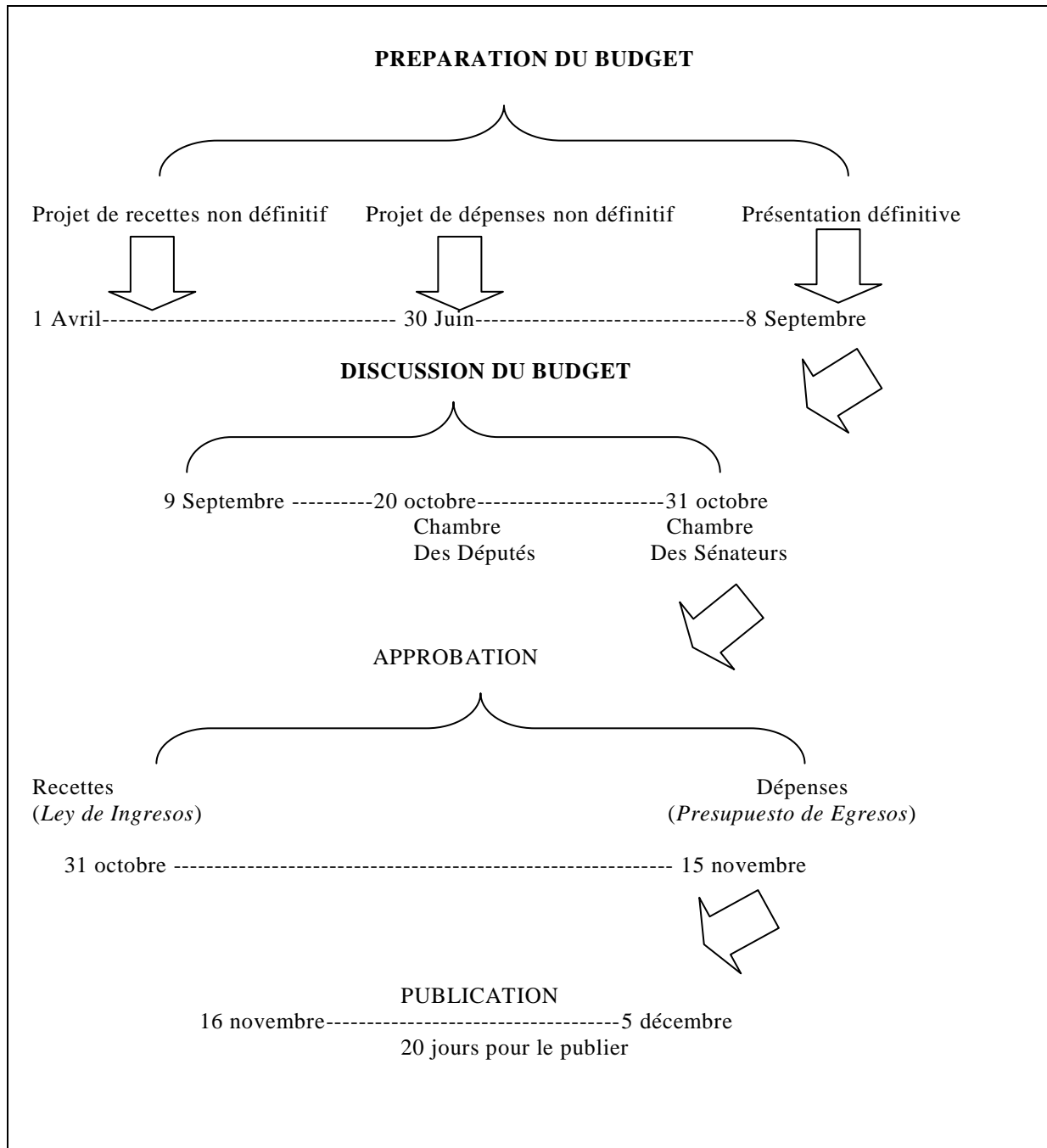
Ce qui attire notre attention dans cette situation est que l'imperfection de la législation fédérale mexicaine sera évidente car elle ne prévoyait pas une la reconduction budgétaire, dans la mesure où auparavant il n'y avait pas d'opposition pour approuver le budget présenté par l'exécutif. Cela nous permet de voir l'une de faiblesses du système juridique qui correspond à une logique de contrôle par le pouvoir politique et qui n'est pas forcément lié à la démocratisation, mais à l'exclusion ; plus les acteurs fédéraux d'opposition (c'est-à-dire minoritaires) dans la chambre des députés et les acteurs locaux seraient exclus ou limités, plus les réformes ou les projets budgétaires gouvernementaux seraient facilement adoptés.

Nous résumons dans le cadre qui suit, les différentes étapes du processus d'adoption du budget y compris celle de la préparation.

¹⁵⁰ CASAR PEREZ Maria Amparo, Op.cit., p. 8. D'après cette chercheuse, dans son étude sur les possibles conséquences d'une non-approbation du budget, il est possible de reconduire celui de l'année en cours pour l'année suivante, dans des pays comme l'Argentine, la Colombie, le Salvador, Le Panama, l'Uruguay ou le Vénézuéla.

¹⁵¹ ORTEGA GONZALEZ Jorge, *Derecho Presupuestario Mexicano*, Edit. Porrúa y la Universidad Iberoamericana, México, 2007, p.17. D'après ce spécialiste, il existe plusieurs formes de reconduction budgétaire, selon ce qui est autorisé ou sa durée. C'est-à-dire qu'il est possible d'autoriser la reconduction budgétaire de manière prévisionnelle afin de permettre à l'État d'accomplir ses dépenses obligatoires, à titre d'exemple on trouve le système en Allemagne, aux États-Unis, et en France. Il y a une autre modalité de reconduction selon laquelle la prolongation du budget est autorisée dans son intégralité, ce sont les cas de l'Argentine, de la Colombie, du Guatemala, du Paraguay et du Mexique, des États fédérés de Chihuahua et Zacatecas. En ce qui concerne une modalité de reconduction temporaire du budget, on trouve l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, le Brésil, l'Italie. Nous rapportons les précisions de la reconduction du budget au niveau international vers la Section 1 d'Annexes, Série I.

Tableau 10 : Le calendrier budgétaire



Source : Elaboré à partir des données contenues dans la loi du Budget et de Responsabilité Financière en vigueur en 2012.

2°) Le contenu du budget

Le budget est composé de deux sections, la première est relative aux dépenses (a) (contenues dans le *Presupuesto de egresos de la federación*), elle permet au législatif de connaître les secteurs, les domaines, les priorités et les montants auxquels les ressources publiques seront engagées au cours de l'année. Les recettes (b), constituent la deuxième section par laquelle les dépenses seront financées, basée sur une loi (contenues dans la *Ley de ingresos de la federación*) qui présente une estimation de la masse de ressources financières que l'Etat espère collecter dans l'exercice de son activité économique et par voie fiscale¹⁵².

a) Les dépenses

La totalité des dépenses approuvées par le Législatif, est contenue dans le *Presupuesto de Egresos de la Federación*¹⁵³. Il contient de manière détaillée les montants assignés pour le fonctionnement de l'administration publique et les montants attribués aux programmes fédéraux¹⁵⁴. La classification de la dépense en général nous permet d'entrevoir sa finalité. Ainsi divisée en administrative, fonctionnelle et économique, la portée de chacune correspond à l'encadrement, la programmation et la prévision faite par l'Exécutif, qui dispose des informations uniques sur les conditions que conserve chaque secteur ou domaine au niveau national.

L'intégration de la section correspondant aux dépenses budgétaires, permet de donner des réponses à des questions fondamentales pour les citoyens, à savoir ; à *quoi* est-il dépensé, *qui* le dépense, *pourquoi* est-il dépensé et *combien* coûte-t-il¹⁵⁵. Ceci nous permet de toute évidence de savoir ce qui a été voté par les législateurs pour préciser les priorités, et l'orientation qui va primer au cours de l'année au niveau national. Parmi les

¹⁵² IZQUIERDO REYES Alan, *Estructura tributaria fiscal de los ingresos en Mexico y propuestas de gastos fiscales*, Informe tributario y de gestión, Servicio de Administracion Tributaria, de la SHCP, 2006.

¹⁵³ MORA DONATO Cecilia, *Funcion presupuestaria o financiera*, in ESPINOZA PEREZ Eduardo, *Facultades del Congreso en materia presupuestaria*, Edit. Camara de Diputados, Grupo Parlamentario del PRD, 2003, p. 14. « La section correspondant aux dépenses, est un document qui contient un catalogue de dépenses, considérées par le gouvernement afin de satisfaire les besoins collectifs. Il est aussi un instrument qui permet d'orienter l'activité économique du pays ».

¹⁵⁴ Camara de Diputados del H. Congreso de la Union, *Manual de Presupuesto de Egresos de la Federacion*, Centro de estudios de las Finanzas Publicas, Serie Cuadernos de Finanzas Publicas, 2006, pp. 17-20.

¹⁵⁵ Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, *En qué gasta tu dinero el gobierno federal*, Presupuesto Ciudadano 2011.

conditions que les dépenses doivent présenter sur le plan technique, celles-ci doivent être accompagnées d'une exposition de motifs, dans laquelle seront inscrits : la politique de dépense des trois pouvoirs fédéraux, les montants, les estimations de dépenses selon la classification fonctionnelle, économique et géographique. Dans l'annexe du projet de dépenses doivent être inscrites les prévisions de dépenses auxquelles sont attribués de codes pour les identifier, nommés *ramos* relatifs à : des projets d'investissement du gouvernement fédéral, les prévisions salariales et les différents programmes sociaux dans lesquels le gouvernement va investir. Il doit y avoir également des annexes informatives, lesquelles doivent expliquer la méthodologie utilisée par le gouvernement ainsi que les projets proposés par l'Exécutif au Législatif¹⁵⁶.

La correspondance entre les montants attribués et les priorités engagées par sexennat sont également visibles à travers cet instrument juridique et économique, mais nous n'allons pas les approfondir puisque notre dessein est de mettre en évidence le problème des relations dans le cadre du fédéralisme financier et non d'interpréter le contenu de chaque programme gouvernemental.

Lors de notre exposé des fonds de transferts mis à disposition des gouvernements locaux, nous avons fait allusion à ce type de ressources par leur nomination en « *Ramos* ». Les Ramos sont toutes les sections désignées dans le budget fédéral qui permettent d'organiser par secteur toutes les dépenses. C'est pourquoi nous ne reviendrons pas sur les principaux programmes gouvernementaux relatifs aux États et aux municipalités, sachant que nous y avons fait allusion au sujet des fonds de transferts et que nous présentons également les montants dans les annexes. Il faut dire que l'information que nous apportons dans son ensemble fournit des réponses aux questions que nous avons évoquées quant à l'utilisation des ressources publiques ; *en quoi, qui, pour quoi et combien coûte* le financement de dépenses fédérales.

Les dépenses totales fédérales contenues dans la section « Presupuesto de Egresos de la federación » sont équivalentes à 212,5 milliards d'euros pour 2012. Le déficit autorisé est de 3,9 milliards d'euros, contenu dans l'article 17 de la Loi fédérale de Responsabilité Budgétaire.

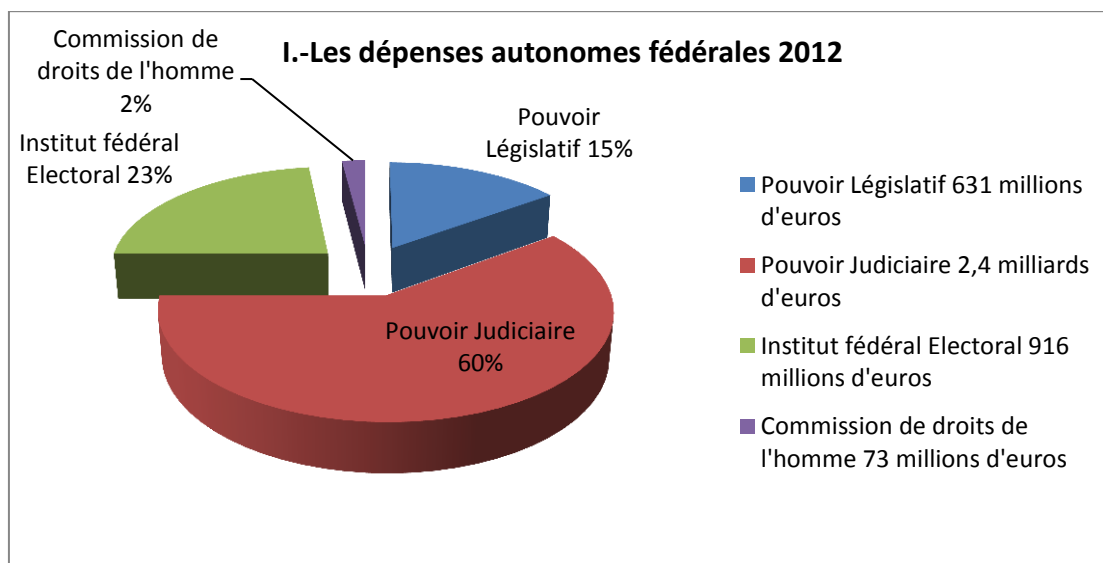
¹⁵⁶ ORTEGA GONZALEZ Jorge, *Derecho Presupuestario Mexicano*, Op.cit., pp. 34-35

Les dépenses fédérales sont divisées en quatre grands groupes nommés Ramos :

- I.-Dépenses autonomes (ramos autónomos)
- II.-Dépenses Administratives (ramos administrativos)
- III.-Dépenses générales (ramos generales) et
- IV.-Dépenses d'organismes de contrôle direct.

Selon les montants de dépenses contenus dans le budget, nous avons élaboré les images suivantes :

I.- Les dépenses autonomes s'élèvent à 3,7 milliards d'euros, soit l'équivalent de 1.6% des dépenses fédérales, réparties de la façon suivante :



Source : Elaboration personnelle, d'après le « Presupuesto de egresos 2012 » le montant total des dépenses autonomes est de 3,7 milliards d'euros dont les pourcentages sont en relation a cette masse de dépenses.

II.- Les dépenses administratives contenues dans le budget fédéral 2012 s'élèvent à 53,5 milliards d'euros, soit l'équivalent à 24.8% de dépenses fédérales et sont réparties selon l'image présenté ci-dessous.

II.- Les dépenses administratives fédérales 2012

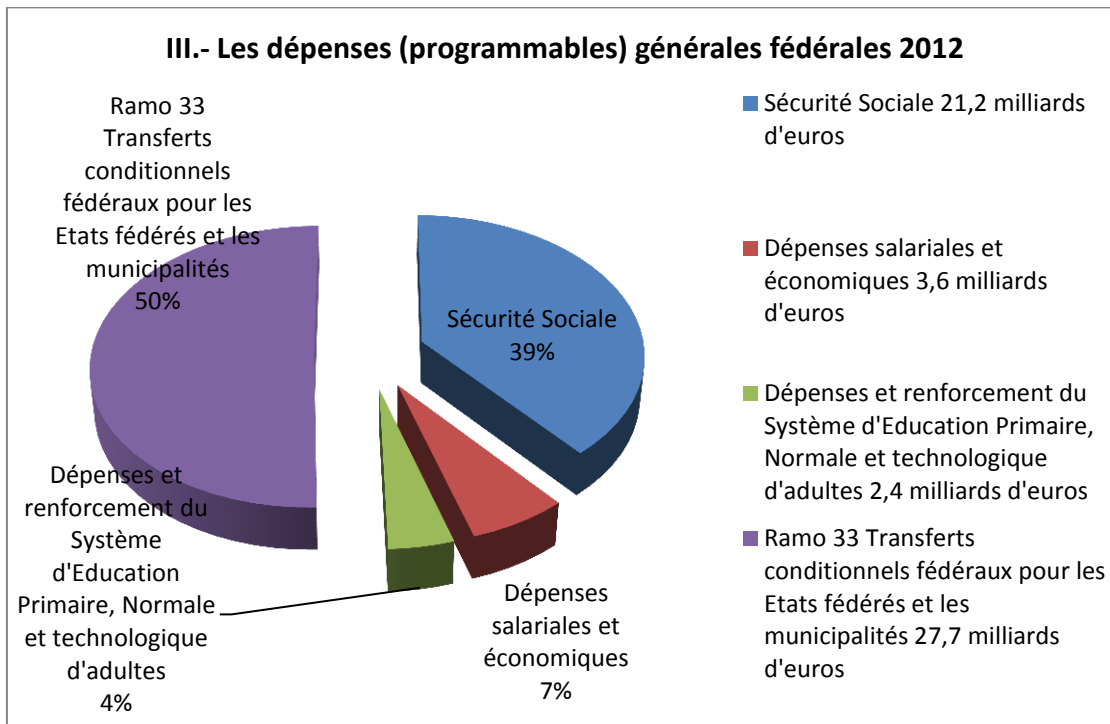
Code (Ramo)	Secrétariat et fonction	Montant en euros
02	Présidence de la République	114 5 millions
04	Secrétariat du Gouvernement	1,3 milliards
05	Secrétariat des Relations Extérieures	352 millions
06	Secrétariat de Finances et du Crédit Public (SHCP)	2,6 milliards
07	Secrétariat de la Défense Nationale	3,2 milliards
08	Secrétariat de l'Agriculture, du Développement rural, de la Pêche et de l'alimentation	4,1 milliards
09	Secrétariat des Communications et des Transports	4,8 milliards
10	Secrétariat de l'Economie	1 milliard
11	Secrétariat de l'Education Publique	14,5 milliards
12	Secrétariat de la Santé	6,5 milliards
13	Secrétariat de la Marine	1,1 milliard
14	Secrétariat du Travail et de la Prévision Sociale	254 millions
15	Secrétariat de la Réforme Agraire	329 millions
16	Secrétariat de l'Environnement et des Ressources Naturelles	3,1 milliards
17	Procureur Général de la République	859 millions
18	Secrétariat de l'Energie	184 millions
20	Secrétariat du Développement Social	4,8 milliards
21	Secrétariat du Tourisme	290 millions
27	Secrétariat de la Fonction Publique	94 millions
36	Secrétariat de la Sécurité Publique	2,3 milliards
37	Conseil Juridique de l'Exécutif fédéral	6 millions
38	Conseil National de Science et Technologie	1,2 milliards

Source : Elaboration personnelle avec les données contenues dans le Budget 2012 « Presupuesto de Egresos de la federacion ».

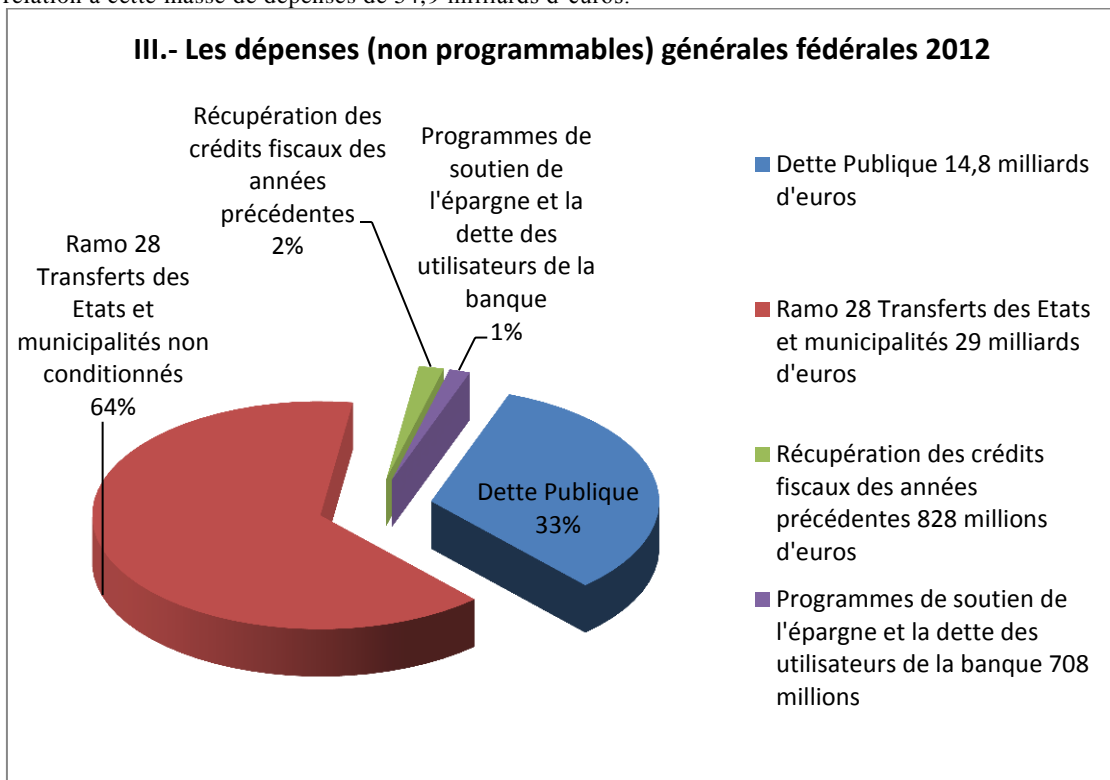
III.- Les dépenses générales contenues dans le budget 2012 s'élèvent à 100 milliards d'euros, soit 47% de dépenses totales fédérales. Ce type de dépense est sous-divisé en deux catégories, la première correspondant aux dépenses encadrées nommées « gasto programable »¹⁵⁷ et les deuxièmes sont de dépenses non définitives par leur nature, nommées « gasto no programable »¹⁵⁸. L'image que nous présentons nous permet de montrer comment sont réparties ces dépenses. Il faut souligner que les transferts conditionnés et non conditionnés des Etats et des municipalités se trouvent dans cette masse de dépenses (Code/Ramo 28 et 33).

¹⁵⁷ CASAR PEREZ AMPARO Maria y HERNANDEZ TRILLO Fausto, *Qué es el Presupuesto federal*, Op.cit. pp.2-5. Ce type de dépenses sont encadrés selon les projets du gouvernement et permettent également le fonctionnement de l'administration publique.

¹⁵⁸ GUERRERO AMPARAN Juan Pablo y LOPEZ ORTEGA Mariana, *Manual sobre la clasificacion funcional del gasto publico*. Op.cit., p. 41. Les dépenses non programmables sont l'ensemble de dépenses que ne sont pas identifiées avec de programmes spécifiques du gouvernement et peuvent être modifiées au cours de leur exécution.

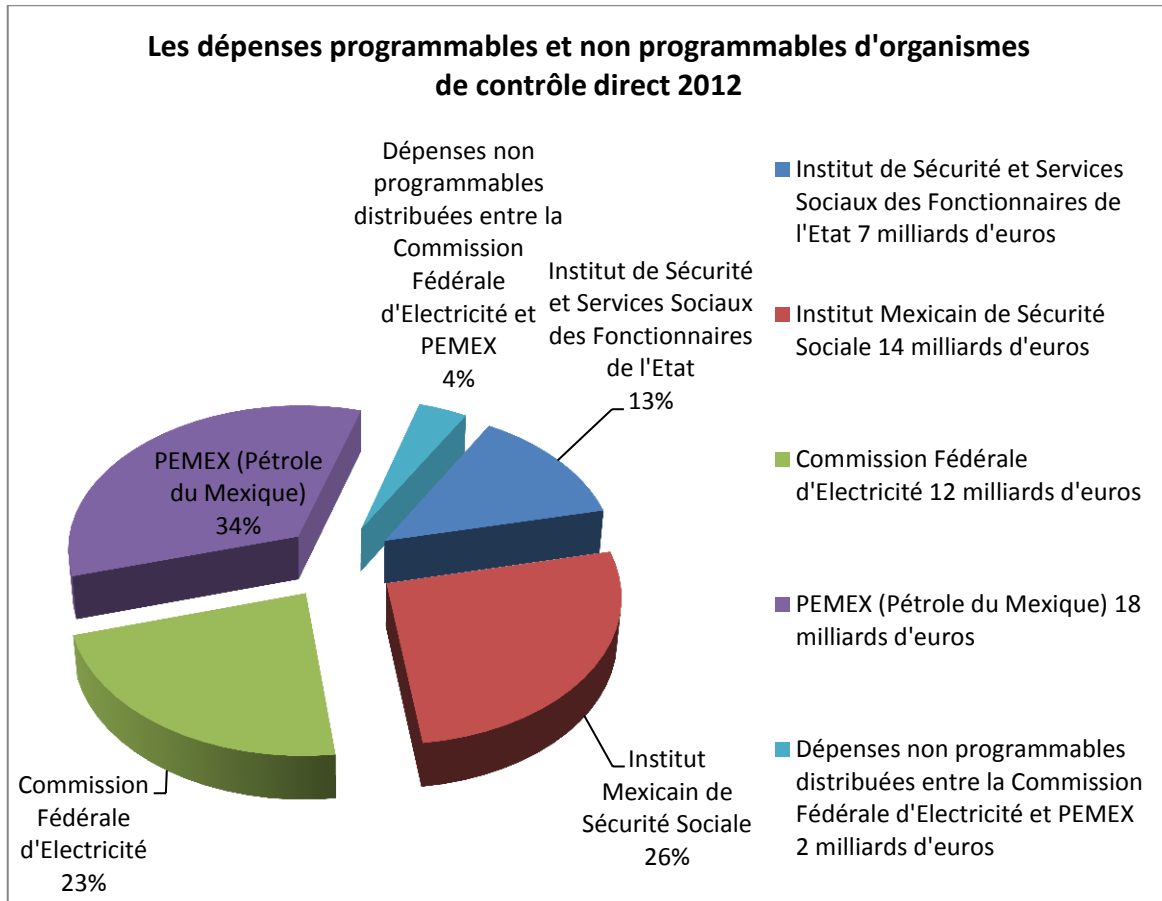


Source : Elaboration personnelle, d'après le « Presupuesto de egresos 2012 » le montant total des dépenses générales est de 100 milliards d'euros dont 54,9 milliards correspond aux dépenses programmables. Les pourcentages sont en relation à cette masse de dépenses de 54,9 milliards d'euros.



Source : Elaboration personnelle, d'après le « Presupuesto de egresos 2012 » le montant total des dépenses générales est de 100 milliards d'euros dont 45 milliards d'euros correspond aux dépenses générales non programmables. Les pourcentages sont en relation à cette masse de dépenses de 45 milliards d'euros.

IV.- Les dépenses d'organismes de contrôle direct s'élèvent à 55,3 milliards d'euros pour l'année 2012, soit 25.6% de dépenses totales de la fédération. Ce type de dépenses est divisé en deux groupes : dépenses programmables d'organismes de contrôle direct et dépenses non programmables d'organismes de contrôle direct.



Source : Elaboration personnelle avec les données du budget fédéral 2012. Les pourcentages sont en relation au 55,3 milliards d'euros de l'ensemble de dépenses d'organismes de contrôle direct.

Les dépenses approuvées par le Législatif sont liées aux finalités poursuivies par les instances gouvernementales ; il s'agit d'une part, des dépenses concernant le fonctionnement matériel des Secrétariats ou Ministères, et d'autre part, de l'exécution des politiques publiques relatives aux programmes engagés dans les fonds de transferts ou pilotés directement par les instances fédérales. La conditionnalité des montants, que nous avons évoquée dans la première partie de notre thèse, est à l'origine l'un des motifs de disputes entre la fédération et les gouvernements locaux, ces derniers demandant plus de liberté de gestion. Deux arguments sont mis en valeur ; d'une part la non-libre disposition des fonds compromet les résultats poursuivis, et d'autre part, lorsque les fonds ne sont pas

utilisés de façon autonome, leur augmentation est nécessaire. Alors que la demande des citoyens est de savoir *en quoi* le budget est dépensé, face aux maigres résultats des politiques publiques, la discussion dans la chambre des députés est rendu difficile. En effet, l'attribution des montants pourra, selon les critères de répartition, bénéficier à certaines régions et en exclure d'autres, ce qui aura une incidence sur la performance des gouvernants et par conséquent, sur la performance des partis politiques opposés au système gouvernemental.

b) Les recettes

La partie relative aux recettes est comprise dans la *Ley de Ingresos de la Federación*, cette Loi contient le détail des ressources qui permettront de financer les dépenses contenues dans le budget¹⁵⁹. Il s'agit de projections basées sur les résultats de la collecte des impôts réalisée au cours de l'année¹⁶⁰, sur les conditions économiques du pays, ainsi que sur les potentielles variations de l'activité économique internationale qui pourraient affecter l'entrée des devises par l'activité financière de l'État à travers les exportations. En général ces situations sont prévues par l'Exécutif lors de la préparation du budget¹⁶¹.

L'exécution de compétences de la part du législatif, par rapport au pouvoir fiscal de la fédération, consistera à approuver –si cela est jugé nécessaire– l'adoption des mesures ayant pour but d'éliminer ou d'augmenter les taux d'imposition, ou de créer de nouveaux impôts en fonction du projet proposé par l'exécutif.

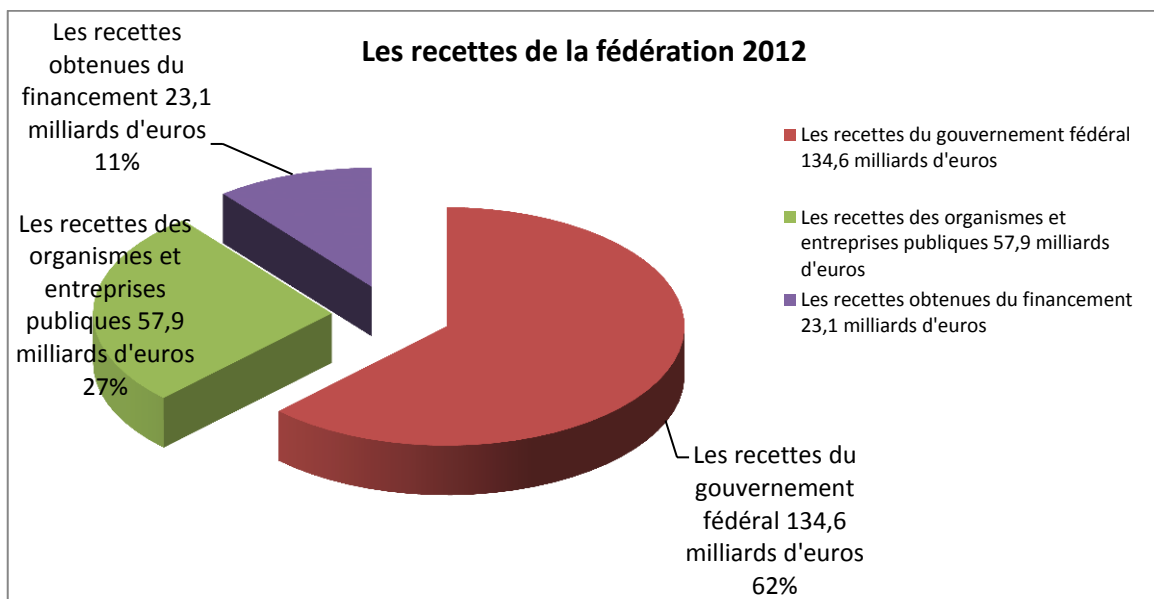
Les ressources financières de la fédération contenues dans le budget fédéral 2012, section recettes (*Ley de Ingresos de la federación*) sont équivalents à 212,5 milliards d'euros ou 3 706 922 200 000 de pesos mexicains. Les recettes sont composées par trois grandes groupes : les recettes du gouvernement fédéral, les recettes des organismes et entreprises publiques, et les recettes obtenues du financement. Nous présentons un cadre qui contient les diverses sources de financement fédéral. Le contenu détaillé de chacun de

¹⁵⁹ AYALA ESPINO José, *Economía del sector público mexicano*, Op.cit., pp. 230-232.

¹⁶⁰ A ce sujet, MORA DONATO Cecilia, explique que le fondement Constitutionnel de la collecte des impôts dans le système mexicain, se trouve dans l'article 1 de la Constitution, étant une obligation de tous les mexicains de contribuer au financement de dépenses de l'Etat. In *Funcion presupuestaria o financiera*, Op.cit., p. 13.

¹⁶¹ CABALLERO URDIALES Emilio, *Los ingresos tributarios del sector público de Mexico*, Facultad de economía de la UNAM, 2006, pp. 161-168.

groupes est rapporté vers le *Chapitre 2 : Le terrain financier, Section 2, le partage de recettes.*



B-Le contrôle budgétaire des ressources fédérales

En matière de contrôle budgétaire, le pouvoir législatif établit la normativité de l'institution de Contrôle des Comptes publics « *Fiscalizacion Superior de la federacion* » et celle concernant la gestion, le contrôle et l'évaluation des Pouvoirs fédéraux ou des organismes publics, cette compétence étant attribuée et inscrite dans la Constitution Politique¹⁶².

Le pouvoir législatif peut promulguer également des lois en matière de comptabilité gouvernementale. Ce type de législation a comme finalité l'harmonisation au niveau national de règles de contrôle budgétaire et patrimonial. Ces lois encadrent la comptabilité publique et la présentation homogène de l'information financière des recettes et des dépenses, ainsi que le patrimoine de la fédération, des États, des municipalités, du District fédéral et les organes politique-administratifs des circonscriptions territoriales.

La fonction de contrôle a toujours été une nécessité pour savoir si l'argent public avait bien été utilisé pour les activités pour lesquelles il était prévu dans le catalogue de

¹⁶² Constitution Fédérale du Mexique, Section V, Du Contrôle Supérieur de la Fédération, Article 79.

dépenses¹⁶³. L'évaluation générale des comptes publics est devenue par rapport au passé, un enjeu primordial au Mexique, depuis l'arrivée d'un Président d'un parti politique différent (PAN-2000) succédant à celui qui avait gouverné pendant 70 ans (PRI-1929-2000). Il y avait dans le passé une dispersion et un manque d'intérêt quant au fait de rendre publique l'information qui permettrait de savoir de quelle manière le gouvernement procédait à son utilisation¹⁶⁴. Le renforcement du contrôle budgétaire ainsi que l'adoption d'autres outils comme la Loi Fédérale de Transparence¹⁶⁵ a manifestement démontré la volonté gouvernementale de rendre aux citoyens leurs certitudes sur l'action publique et celle-ci ayant pour seule finalité l'amélioration des conditions de développement national dans tous les domaines. Le processus de transformation démocratique que vit le Mexique s'est accompagné de toute une logique qui prétend modifier les pratiques critiquées du vieux régime politique ; ce que les acteurs politiques emploieront pour améliorer aussi son image, terriblement détériorée.

Dans une perspective comparative, ce renforcement du contrôle et de la transparence budgétaire semble suivre une tendance généralisée en Amérique Latine, résultant de l'affirmation de systèmes politiques et juridiques plus démocratiques ayant besoin d'optimiser l'utilisation de leurs ressources financières, de savoir où ils dépensent, comment ils dépensent et de cibler les domaines dans lesquels se présentent des difficultés sur le plan technique. Nous trouvons à ce niveau l'adoption généralisée des lois de responsabilité financière à partir l'année 2000. Cependant la performance du contrôle entre les nations peut varier. Par exemple, le Chili, le Brésil, le Costa Rica et la Colombie ont fait un effort pour rendre plus transparents leurs systèmes de distribution de compétences afin de mieux contrôler le budget. En revanche, dans d'autres pays comme le Mexique ou l'Argentine les résultats sont moins positifs ; pour le premier, il n'est pas facile d'identifier complètement la manière dont les ressources financières sont transférées d'un niveau de gouvernement à un autre, du fédéral au local et du local au

¹⁶³ MURILLO DE LA CUEVA Pablo, *El control del Legislativo sobre el presupuesto y la cuenta publica*, in *El poder legislativo en la actualidad*. Edit IJ de la UNAM, Mexico, 1994, p. 125-157

¹⁶⁴ SOUR Laura, *Presupuestar en America Latina y el Caribe : el caso de Mexico*. Edit. CEPAL, Serie Gestion Publica, no 65. Santiago de Chile, 2007, p. 31-32. Pendant le sexennat de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), l'existence d'un fond secret dans les comptes de la République a été rendue publique, il n'était pas contrôlé et son montant est inconnu. Il apparaît que le Pouvoir Législatif et le Pouvoir Judiciaire disposaient également de ce type de bénéfices qui étaient le résultat du régime présidentiel.

¹⁶⁵ *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Informacion Publica Gubernamental*, Publiée dans le Journal Officiel de la Fédération le 11 juin 2002, en vigueur (2012).

municipal. Quant à l'Argentine, la propre législation de coparticipation fédérale apparaît peu claire et observe souvent des modifications¹⁶⁶.

1°) L'organe de contrôle législatif

Le Contrôle et la révision des comptes publics est l'une des compétences exclusives de la Chambre des Députés¹⁶⁷. L'organe créé pour cette finalité est l'*Auditoria Superior de la Federación (ASF)*, mais elle n'est pas autorisée à intervenir dans les projets ou programmes en cours d'exécution par une quelconque autorité. Elle va se limiter à l'étude des comptes présentés par le Ministère de Finances de l'année antérieure. Son activité de contrôle sera guidée par le respect de principes comme la postériorité, l'annualité, la légalité, l'impartialité et la fiabilité¹⁶⁸. Pour des États fédéraux comme le Brésil cette fonction de contrôle est exercée par le *Tribunal des Comptes* et dans le cas de l'Argentine, par l'*Auditoria General de la Nacion*¹⁶⁹.

Cette obligation de vérification a pour but d'évaluer les résultats de la gestion budgétaire de recettes et de dépenses effectuée par les institutions auxquelles l'argent public a été confié. Dans le cas de résultats incompatibles ou non justifiables, cela peut donner lieu à une procédure de responsabilité des fonctionnaires publics que peut aller de la simple séparation de la fonction, jusqu'à son inhabilitation¹⁷⁰.

Les résultats de la vérification sont présentés à la Chambre des Députés au plus tard le 30 avril de l'année qui suit le contrôle. Les Députés auront pour son analyse jusqu'au 30 septembre de l'année ultérieure à la présentation de ce rapport de contrôle.

L'organe de contrôle est dirigé par un « *Auditor* », contrôleur responsable qui sera nommé par 2/3 des membres de la Chambre des Députés et qui sera à la tête de cet organe

¹⁶⁶ LAVIELLE Briseida, PEREZ Mariana et HOFBAUER Helena, *Indice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003*, Edit. Martinez y Gamboa, México, pp. 29-31.

¹⁶⁷ Article 74 Constitutionnel, Alinéa VI.

¹⁶⁸ Article 79 Constitutionnel, Section V, De la Fiscalizacion Superior de la Federacion, paragraphe I et II

¹⁶⁹ Le contrôle budgétaire au Brésil est une responsabilité du Tribunal des Comptes, qui est auxiliaire du contrôle interne effectué par les trois pouvoirs fédéraux (Art.74 Constitutionnel). En Argentine le contrôle externe de l'administration publique est réalisé par l'Auditoria Générale de la Nation, qui est attaché au Législatif. Les rapports établis par le contrôle permettent de connaître les conditions d'utilisation de fonds publics (art. 85 Constitutionnel).

¹⁷⁰ Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los servidores publicos, Article 13, publiée dans le Journal Officiel de la fédération le 13 mars 2002. L'inhabilitation par la commission de fautes graves dans l'exercice des activités de fonctionnaires peut dépasser 10 ans.

pendant 8 ans. Il pourra également être nommé pour une deuxième période, une fois uniquement¹⁷¹.

2°) L'étendue du pouvoir de contrôle

En effet, l'une des compétences et des responsabilités de l'ASF est de veiller à l'utilisation correcte des ressources financières dans toute la structure de l'État, soit fédérale (1) soit locale (2), dont l'origine est déterminée par la Loi de finances. Le contrôle des ressources correspond aux montants adoptés dans le budget fédéral afin d'établir une correspondance entre les recettes (*Ley de Ingresos de la Federación*) et les dépenses votées (*Presupuesto de Egresos de la Federación*)¹⁷².

a) Le contrôle des ressources du gouvernement fédéral

Cette fonction pratiquée par l'ASF, qui est habilitée à contrôler l'utilisation des ressources publiques des trois Pouvoirs fédéraux, les organes de l'État (comme les entreprises publiques), ainsi que les ressources attribuées aux États et aux Municipalités, a publié plusieurs rapports, au sujet de la gestion fédérale et locale. Ce type de contrôle revêt un caractère externe car, d'après la façon dont l'ASF intervient, il existe des organes internes de contrôle de chaque pouvoir ou instance gouvernementale qui sont obligées de rendre des comptes à des organes internes – « contrôle interne ».

Dans le cas de la sphère fédérale, la révision des comptes publics répertoriés depuis 2000 jusqu'à nos jours va rendre visibles les carences en termes d'organisation, de planification et d'utilisation des ressources. Il faut également souligner que cela va dévoiler des pratiques gouvernementales souvent dénoncées comme préférentielles ou associées à un exercice ayant d'autres finalités que celles instituées dans la loi de finances. Par exemple en termes d'infrastructure publique : l'absence d'études relatives à la pertinence de l'investissement de l'argent public, des affectations injustifiées, des œuvres non terminées et payées dans leur totalité, ou une supervision externe ou interne déficiente. En matière d'acquisitions de biens, l'ASF a identifié plusieurs problèmes : il existe un manque de capacitation du personnel où le

¹⁷¹ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Articles 80-82, publiée dans le Journal officiel de la Fédération le 29 mai 2009

¹⁷² SOLARES MENDIOLA Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica*, UNAM, Mexico, 2004, pp. 82-85.

mauvais emploi de dispositions juridiques a provoqué des omissions dans l'élaboration des programmes annuels d'acquisitions, un manque de précision et transparence des règles sur les licitations, des irrégularités dans les critères d'adjudication de licitations, le financement de commandes d'équipement sans compter avec les budget suffisant, attribution directe aux fournisseurs sans passer par une licitation, ou des achats in-nécessaires. Par rapport au personnel, l'ASF a trouvé la création de postes de la fonction publique, qui ne sont pas en accord aux dispositions des institutions publiques¹⁷³.

Le fond du problème est que la quasi-totalité des institutions ou bureaux des trois Pouvoirs, sont concernés par des problèmes de gestion, dès lors comment peut-on envisager d'entrer dans une dynamique de performance et d'effectivité des politiques publiques, si dans le trajet entre l'investissement de ressources et son exécution, c'est-à-dire dans la propre planification, il existe des défauts, des failles qui vont compromettre les résultats ?

Ce type de problématique sera également vérifié sur les comptes locaux, dans lesquels nous trouvons une reproduction, non seulement de défauts administratifs, mais de pratiques qui, au regard de la fréquence de leur mention dans les rapports de l'ASF, semblent être exécutées en connaissance de cause¹⁷⁴.

b) Le contrôle des ressources attribuées aux gouvernements locaux : ce que cachent les autorités locales

Le contrôle des comptes publics ouvre un autre domaine de tensions entre les acteurs fédéraux et locaux. Il convient en effet de se rappeler qu'il y a eu des propositions pour requérir l'information relative à l'emploi des fonds de transferts, avec une pression sur les politiciens locaux, et pour lesquelles le Sénat s'est déclaré incompetent car il ne s'agissait pas d'un domaine de ses compétences.

¹⁷³ Rapports, Auditoria Superior de la Federacion, Informe de Resultados Sobre la Revision de la Cuenta de la Hacienda Publica federal, depuis 2000 jusque 2009. Juste pour mentionner un exemple, dans le rapport de 2001 en matière d'œuvre publique (p. 59), il y a eu une amélioration quant à l'exécution des programmes. Cependant, il n'y a pas de documentation qui aurait permis de vérifier l'utilisation des montants que les autorités disent avoir investis, ou de paiements anticipés.

¹⁷⁴ Lors du contrôle des comptes publics, l'ASF a conclu à la répétition d'actions, considérées comme des fautes à surmonter afin de perfectionner l'utilisation des ressources financières au niveau local. AMADOR HERNANDEZ Juan Carlos, *Fiscalizacion y evaluación del gasto publico descentralizado en Mexico*, Centro de Estudios Sociales, Documento de Trabajo, no 47, 2008, pp. 22-23.

La fonction de contrôle sur les gouvernements locaux se focalise sur l'emploi de ressources contenues dans les fonds de transferts, à savoir ceux contenus dans le fond (Ramos) 33 des Compensations pour les États Fédérés et les Municipalités¹⁷⁵.

Par le passé, les bureaux de l'administration publique centralisée, c'est-à-dire celles appartenant à l'Exécutif, exerçaient des ressources dans les États, à travers les Secrétariats, qui devaient justifier les dépenses au niveau local, lors de l'exécution des programmes gouvernementaux. La création du fond 33 a permis de délimiter relativement aux nouvelles responsabilités des gouvernements locaux, l'usage de ressources en fonction des accords signés à la lumière de la Coordination Fiscale. Cependant il y a un problème à voir, car le contrôle des ressources va devenir complexe, du fait des imprécisions dans la législation à appliquer¹⁷⁶.

En réalité la Loi de Coordination fiscale qui établit les conditions dont les ressources financières sont transférées aux gouvernements locaux, détermine que la fonction consistant à rendre mensuellement les montants qui leur reviennent, d'après le calcul du fond, relève du Ministère de Finances¹⁷⁷. Alors que l'exercice de cette fonction est l'activité d'un Ministère, son contrôle est une compétence du Secrétariat de la Fonction publique, car d'après la Loi Organique de l'Administration Publique Fédérale, « *le Secrétariat de la Fonction Publique doit (IV) : établir les bases générales pour le contrôle des bureaux et organes de l'administration publique fédérale(...) (V). Vérifier l'accomplissement, de la part des bureaux et d'organes de l'Administration Publique Fédérale, relativement aux dispositions en matière de planification, de calcul, de recettes et de financement, d'investissement, de dette, de patrimoine, de fonds et de valeurs* »¹⁷⁸. Cette fonction à caractère fédéral nous permet de voir que la disposition de ressources dans le cadre de ladite « *fédéralisation de ressources* » n'a pas été uniquement une décentralisation dont le contrôle d'autorités locales revenait à la sphère fédérale, car il se trouve que cette compétence est laissée à l'*Auditoria Superior de la Federación*, organe

¹⁷⁵ Ce contrôle est obligatoire comme le stipule la Loi du budget et de responsabilité budgétaire dans son article 85 (*Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*) qui établit que « les gouvernements locaux doivent rendre des résultats sur l'utilisation des ressources fédérales transférées et les résultats obtenus ».

¹⁷⁶ SOUR Laura, *Presupuestar en America Latina y el Caribe : el caso de Mexico*, Op.cit., p. 33

¹⁷⁷ Loi de Coordination Fiscale Article 46, paragraphe II, « Les montants du fond (33) seront transférés par le Ministère des Finances vers les États et le District Fédéral »

¹⁷⁸ Ley Organica de la Administracion Publica Federal, publiée dans le Journal Officiel de la fédération le 29 décembre 1979, art. 37, Mexico.

qui relève du Législatif et qui doit, d'après la constitution fédérale¹⁷⁹, réaliser la vérification des ressources transférées au niveau local. L'imprécision consiste en une duplicité de cette fonction qui finalement conduit à un contrôle sans échappatoire des acteurs locaux, soit par l'Exécutif, soit par le Législatif.

Le conflit, comme un symptôme de refus, va se présenter entre les deux niveaux gouvernementaux lorsque l'exercice des ressources financières, d'après le contenu de la propre Loi de Coordination Fiscale, sera librement administré et appliqué par les États fédérés ou les municipalités. Ceci nous renvoie au sujet des controverses constitutionnelles pour lesquelles nous savons que, d'après l'interprétation de la LCF, les montants ne seront pas conçus comme propres et de libre utilisation au niveau local, mais conditionnés et relevant du contrôle fédéral.

Même dans le cas du contrôle budgétaire on trouve des conflits entre les acteurs, car le fait de rendre publics les comptes est un moyen d'accéder aux pratiques gouvernementales qui pourraient mettre en danger des enjeux politiques. Il faudrait voir que les gouvernements locaux ne sont pas simplement des victimes car il est vrai que le mauvais emploi des ressources publiques n'est pas une responsabilité exclusive du gouvernement fédéral, mais également celle des acteurs locaux. En effet, sous couvert d'autonomie, ils s'opposent à diffuser des informations ce qui, du fait de la primauté de la transparence publique, doit primer au niveau institutionnel¹⁸⁰. D'après le Rapport concernant le Développement Humain au Mexique 2011, dans le cadre du Programme de Nations Unies pour le Développement, seulement 21 des 32 États fédérés vont accomplir leur obligation de publier les accords sur l'utilisation des fonds transférés¹⁸¹.

¹⁷⁹ Art. 79 Constitutionnel, Alinéa I, paragraphe 2, « L'institution de la vérification et du contrôle de la Fédération sera compétente pour contrôler directement les ressources fédérales administrées par les États, les Municipalités, le District Fédéral... »

¹⁸⁰ Rapport de l'Auditoria Superior de la Federacion. *Entrega del informe del resultado de la fiscalizacion superior de la cuenta publica 2008 a la Camara de Diputados (Rapport de résultats du contrôle de comptes publics 2008 à la Chambre de Députés)*, 17 février, Mexico, 2010, p. 1-9. Le résultat du contrôle réalisé dans l'État fédéré de Mexico, a produit plus de 7 000 observations qui ont impliqué 8 751 actions, parmi lesquelles 6 295 ont été à caractère administratif et 2 456 à caractère correctif. Au cours du processus de vérification de 2008, l'organe de contrôle a pu récupérer 4 990 millions de pesos mexicains, équivalents à 288 millions d'euros. 95% de cet argent correspondaient aux fonds de transferts fédéraux conditionnés. Pour donner une idée plus précise, ce montant est presque équivalent à ce qu'un État comme Tlaxcala (considéré pauvre avec une population d'à peu près 1.5 millions d'habitants) peut recevoir dans un an par voie de transferts conditionnés.

¹⁸¹ Notimex. *Transparencia, tarea pendiente en gobiernos estatales en Mexico, ONU*, in La Jornada en Línea, 2/07/2011. « La transparence quant à l'utilisation des ressources publiques fédérales, est une tâche encore inachevée dans beaucoup des États au Mexique, ce pourquoi il est difficile de mesurer son effectivité ». Selon les conditions de transparence sur la gestion budgétaire, le niveau fédéral a fait un effort plus important que le niveau local pour démontrer la bonne utilisation des ressources publiques.

On pourrait s'interroger sur ce que les autorités locales cachent derrière la gestion du budget qui est sous leur responsabilité ? D'après le Rapport de Contrôle et de vérification de 2007¹⁸², il existe plusieurs activités qui ont été dévoilées grâce à la vérification des ressources attribuées par le fond général (*Ramo*) 33, qui comme nous le savons est composé de plusieurs fonds de compensation ; pour l'éducation, pour la santé, pour l'infrastructure sociale locale et municipale, pour le renforcement des Municipalités et les démarcations du District Fédéral, la sécurité, le renforcement de États fédérés entre autres, que nous avons déjà mentionnés en abordant les fonds conditionnels dans la première partie de notre thèse.

Parmi les activités identifiées dans ce rapport se trouvent le paiement du personnel qui n'a pas de relation avec les objectifs ou finalités du fond, le paiement du personnel occupant des postes incompatibles avec les objectifs, le paiement du personnel en période de licenciement sans droit à une rémunération, le manque de justificatifs de dépenses, la compensation de fin d'année du personnel sans fondement normatif, la création de postes non autorisés, l'exécution d'œuvres ou d'actions ne bénéficiant pas directement aux parties de la population dans des conditions de pauvreté, le paiement des œuvres non exécutées ou de mauvaise qualité, la présentation des dépenses sur des biens non localisés lors de la révision, des dépenses sans estimation des œuvres publiques achevées, des dépenses utilisées à des fins différentes de celles du fond et l'inexistence de critères sur l'acquisition d'équipement dans le cas de la sécurité publique.

Toutes ces activités qui nous permettent d'avoir une image de la gestion des ressources publiques, mettent en question le fonctionnement des gouvernements locaux. Dans le cadre du fédéralisme financier la poursuite de l'attribution de davantage de ressources, sans préciser d'autres compétences en matière fiscale de leur part, va devenir complexe car il reste visiblement encore un long chemin à parcourir simplement en termes de gestion budgétaire. Il faut dire que nous faisons allusion à ce sujet, sans intention de dénoncer des actes de corruption, mais de mettre en évidence dans notre travail de recherche, que tous les acteurs participent à la complexification du fédéralisme financier. La configuration d'un meilleur système ne pourra se faire qu'à travers l'existence d'une

¹⁸² Rapport, Auditoria Superior de la Federacion. *Informe del Resultado de la Revision y Fiscalizacion Superior de la Cuenta Publica (Informe du résultat de la revision et contrôle de comptes publics)*, Mexico, 2007, p. 57-69

culture de la bonne utilisation des recettes sur des dépenses vérifiables et véritablement utiles. Ceci car la répétition de mêmes pratiques ne cessent pas de se constater¹⁸³.

Chapitre 2- Les acteurs locaux

La structure fédérale comme nous avons pu le constater est composée de plusieurs échelons gouvernementaux, qui fonctionnent grâce à toute une structure juridique, mise en place et coordonnée par le biais du système constitutionnel et réglementaire fédéral. Néanmoins cette organisation devient complexe lors de l'exercice des compétences des acteurs locaux, car c'est là que la division réalisée par la législation consistant à savoir *qui fait quoi*, deviendra une source de conflits¹⁸⁴. Les acteurs fédéraux que nous avons déjà abordés, sont responsables de l'intégration des efforts régionaux dans le but de maintenir l'existence du corps politique (c'est-à-dire de la fédération), à travers un éventail de compétences assez large, pour intervenir dans tous les domaines, dont celui qui nous intéresse le plus est certainement le domaine financier. Pour comprendre ce que les acteurs locaux font dans leurs juridictions et pour voir comment ils sont liés les uns aux autres dans le domaine financier, nous abordons dans un premier temps les éléments composants des États fédérés (Section 1) et dans un second temps ceux des Municipalités ou Communes (Section 2), afin d'avoir une vision globale du fonctionnement pyramidal de l'État fédéral mexicain.

Section 1- Les États fédérés

La fédération mexicaine est composée de 31 États fédérés et d'un District fédéral. Chaque État dispose de sa propre législation, d'une Constitution jusqu'aux lois réglementaires. Dans sa structure, il existe trois pouvoirs à l'image de l'État fédéral, qui exerceront des fonctions également parallèles à celles du niveau fédéral, mais

¹⁸³ Rapport, Auditoria Superior de la Federacion. *Informe del Resultado de la Revision y Fiscalizacion Superior de la Cuenta Publica (Informe du résultat de la revision et contrôle de comptes publics)*, Mexico, 2006, p. 72-79. Le Rapport relatif à 2003 et 2004 avait déjà également identifié les mêmes pratiques.

¹⁸⁴ Les relations conflictuelles entre la fédération et les gouvernements locaux sont dues à la capacité de légiférer que les États conservent, c'est là que les espaces de pouvoir local peuvent s'opposer au gouvernement fédéral pour parvenir à des négociations qui prennent en considération leurs besoins. MELE Patrice, *La produccion del patrimonio urbano*, Publicaciones de la Casa Chata, 2006, p. 382. Version originale est : *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*, CREDAL-IHEAL, Paris, 1998.

circonscrites à leur territoire. L'importance du niveau local sur les scènes économique et politique est essentielle dans la poursuite des objectifs de la classe politique. L'aspect local est devenu un champ de bataille sur lequel l'alternance politique a accentué le choc entre les groupes de pouvoir.

Les compétences de la fédération qui ressortent de la constitution fédérale serviront de cadre référentiel aux compétences locales, sans pouvoir modifier, altérer ou s'opposer aux conventions (accords) signées entre les deux échelons de gouvernement, ce qui mettrait en danger l'harmonie des relations entre les autorités¹⁸⁵.

La législation produite au niveau local restera limitée et ne pourra en aucun cas se placer comme unique et supérieure dans les États fédérés, car la validité et la suprématie de la normativité fédérale comme nous avons pu le constater lors de controverses constitutionnelles, seront privilégiées.

Tous les États fédérés, d'après leurs constitutions politiques, disposent de leur territoire, qui est composé de municipalités (Communes). Les dimensions de celles-ci peuvent varier, mais cette détermination reste discrétionnaire des États et non de la fédération. Par la population des États et conséquemment celle des municipalités, certaines régions sont devenues le bastion de forces politiques. C'est pourquoi la configuration politique territoriale joue un rôle clef dans l'exercice du pouvoir gouvernemental fédéral. L'organisation et les compétences du pouvoir législatif local (§1), ainsi que les compétences de l'Exécutif local (§2) démontrent l'existence d'une sphère dans le sens juridique, même si son autonomie financière est mise en question.

§1- Le Pouvoir législatif local

La sphère locale dispose du pouvoir législatif pour créer la législation correspondant à son territoire, mais à la différence du niveau fédéral, il n'existera pas une chambre de sénateurs¹⁸⁶. Il s'agit d'un système unicaméral. La hiérarchisation de la normativité répond au même critère que pour la législation fédérale, en situant la Constitution Locale comme le centre d'où vont émaner les compétences des acteurs locaux¹⁸⁷. De cette

¹⁸⁵ GAMIZ PARRAL Maximo, *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*. Edit. UNAM, 2003, pp. 283-285.

¹⁸⁶ MADERO ESTRADA Jose Miguel, *Constitucion política del estado libre y soberano de Nayarit*, IFE, 2002, p. 61

¹⁸⁷ GAMIZ PARRAL Maximo, *Derecho y Doctrina Estatal*. Edit. IJ de la UNAM, Mexico, 2000, pp. 21-27.

manière, il existe un rapport de suprématie qui explique que les lois qui pourraient être édictées par le Législatif local, doivent se soumettre à l'observation de la Constitution fédérale¹⁸⁸.

L'instrumentalisation du pouvoir législatif local suivra une tendance similaire à celle du niveau fédéral, dans le sens où les acteurs politiques vont essayer d'obtenir des majorités législatives qui s'opposeront difficilement au régime des gouvernants, ce qui peut être observé dans l'organisation du pouvoir législatif local (A). Quant aux compétences budgétaires locales (B), le législatif local va utiliser son autonomie et mettre en marche tout un processus de discussion et d'approbation du budget en relation à ses priorités et ses particularités territoriales.

A-L'organisation du pouvoir législatif local

La législature locale mexicaine est intégrée par des députés¹⁸⁹, leur période législative est limitée à trois ans et il s'agit d'un système unicaméral. Dans les autres fédérations, au Brésil ce système unicaméral est conservé, mais ce n'est pas le cas pour l'Argentine où, selon les Constitutions des Provinces, le Législatif Provincial est bicaméral¹⁹⁰. La composition de ce pouvoir dépend de la population de chaque État fédéré, d'après les conditions générales, aucune région mexicaine ne pourrait avoir moins de 7 Députés s'agissant des régions où la population n'atteint pas 400 000 habitants ou bien 9 députés pour les régions comptant moins de 800 000 habitants et 11 députés pour ceux dont la population est supérieure à 800 000 habitants.

Le Mexique compte 1 142 députés locaux parmi les 31 législatures locales et l'Assemblée du District Fédéral. Les États qui comptent le plus de députés locaux sont l'État de Mexico (75) et l'État du Veracruz (50). En revanche ce qui compte le moins de

¹⁸⁸ Article 133 de la Constitution Fédérale, « Cette Constitution, les lois élaborées par le Congrès fédéral et tous les traités en accord avec la Constitution, sont la loi suprême de l'union. Les juges de chaque État fédéré, ainsi que les lois, les traités, et les dispositions contraires que pourraient avoir les constitutions locales, vont s'adapter à la Constitution fédérale».

¹⁸⁹ Nous avons vérifié les Constitutions des États fédérés afin d'identifier les conditions pour être député : pour cela il faut avoir au moins entre 21 et 25 ans le jour de l'élection, être mexicain par naissance, être originaire de la région en question ou avoir vécu pendant une période qui peut varier d'une année jusqu'à 5 ans, n'être responsable d'aucun culte religieux et être en plein exercice de ses droits. La Constitution de l'État de la Basse Californie du Sud permet la simple majorité d'âge pour pouvoir devenir député (18 ans).

¹⁹⁰ La durée du mandat local peut varier dans les fédérations, par exemple dans le système brésilien, la durée du mandat des législateurs locaux sera de 4ans (article 27 Constitutionnel). Le Pouvoir Législatif local dans ce pays est nommé Asambleas Legislativas (art.27 alinéa 3) et ses fonctions sont la régulation de son régime interne, de la police, les services administratifs et la répartition des postes à responsabilité.

députés sont l'État de la Basse Californie (21), le Yucatan et le Colima (25). Dans la classification par parti politique il s'avère que le parti qui possède le plus de législateurs est le PRI (504), il est suivi par le PAN (294), le PRD (162), le parti Nouvelle Alliance (61), le parti Vert Ecologiste (47), le parti du Travail (33), le parti Convergence (24) et d'autres partis qui n'étant pas représentés à l'échelle nationale¹⁹¹.

L'une des particularités des Congrès locaux est que le parti politique qui occupe la majorité en 2011 est le PRI ; parmi les 32 Congrès des États fédérés, y compris l'Assemblée du DF (ou ville de Mexico), ce parti politique va occuper la majorité dans 23 États. Le grand appareil politique du passé dans lequel il y avait un parti majoritaire, semble se retrouver non seulement au niveau fédéral, mais également au niveau local afin de constituer un contrepoids face à l'émergence des partis politiques d'opposition qui cherchent la confirmation de l'alternance du pouvoir¹⁹². Dans une perspective politique, les ajustements structurels des États fédérés, dépendent largement des coalitions créées comme au niveau fédéral¹⁹³. Néanmoins, le principe de « non réélection » est mis en place afin d'empêcher les Députés de se présenter pour une deuxième période consécutive, ce qui permet une rotation permanente des élus.

Dans son organisation, également à l'instar du niveau fédéral, le Congrès local va fonctionner par commissions chargées de domaines spécifiques : sur le gouvernement, sur les aspects constitutionnels, de finances et de comptabilité, de justice, d'éducation, de sécurité publique, de santé, d'agriculture ou d'assistance¹⁹⁴. Les périodes de sessions se divisent en deux, ordinaires (3 dans l'année) et extraordinaires (par convocation sur des questions spécifiques) et les décisions sont prises par majorité de votes. Une commission directive est désignée et elle changera chaque mois. Celle-ci est intégrée par un Président

¹⁹¹ PACHECHO Bulmaro, *Congresos locales, mitos y fantasias*, in Numero Uno, Journal, Seccion Columnas, Mexico, 09/01/2011.

¹⁹² Pour le député fédéral Ivan GARCIA, dans le passé, lorsque les gouvernants locaux cherchaient à confirmer leur autonomie, ils étaient sanctionnés par un système politique qui pouvait contrôler tout, les deux Chambres du Législatif au niveau fédéral, la nomination de gouverneurs au niveau local, la nomination de Présidents municipaux et les législatifs locaux. Selon ce député le système a évolué et changé les pratiques politiques, de manière à ce qu'actuellement le niveau local soit devenu plus autonome face aux acteurs fédéraux, en renforçant leur propre structure fédérale. Cependant, l'intégration de chambres de députés locales nous évoque une autre réalité. Cf., GARCIA SOLIS Ivan, *El Congreso y el federalismo que queremos*, in *El Poder Legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo*, Encuentro Nacional de Comisiones de Reglamentos y Practicas Parlamentarias u homologas, Op.cit., pp. 10-15.

¹⁹³ COOK Maria Lorena, MIDDLEBROOK Kevin et MOLINAR HORCASITAS Juan, *Las dimensiones políticas del ajuste estructural : actores, tiempos y coaliciones*, in GONZALEZ AYERDI Francisco, *Sistema Politico Mexicano, Antologia de Lecturas*. Edit. Facultad de Ciencias Politicas de la UNAM, Mexico, 2007, p. 37- 40

¹⁹⁴ Chacun des États dispose d'une Loi Organique du Pouvoir Législatif qui contient le fonctionnement particulier des commissions.

et un vice-président et deux secrétaires ou plus. Le Président est responsable de la direction des sessions et le vice-président peut le substituer en cas d'absence. Les secrétaires doivent vérifier les affaires à traiter lors des sessions.

Le processus législatif traditionnel commence par la présentation d'une initiative dont les acteurs compétents sont le Gouverneur, les députés, les Ayuntamientos (municipalités) et le Tribunal de Justice –par rapport à son organisation et son fonctionnement. L'initiative est envoyée à la commission permanente pour son étude et rendre une résolution. S'il n'existe pas de modifications ou une fois que ces dernières sont réalisées, l'Exécutif pourra passer à sa promulgation et sa publication dans le Journal Officiel.

Par rapport au type d'affaires traitées dans le cadre de leurs compétences, les congrès locaux peuvent légiférer sur des matières non exclusives de la fédération : sur le domaine financier interne (lois de finances, recettes et dépenses), sur l'utilisation de son patrimoine, sur la célébration des accords avec d'autres Etats fédérés, sur les conditions de sa division territoriale interne, aussi administrativement que judiciairement, sur la création ou la suppression de postes de la fonction publique. Ceci a été une source de conflit contre la fédération, car certaines municipalités ont eu –comme nous l'avons mentionné au sujet des controverses constitutionnelles– l'intention de fixer les salaires et les bénéfices des fonctionnaires, ce qui a été estimé par la Cour Suprême de Justice comme une utilisation inadéquate des transferts¹⁹⁵.

Une autre compétence du Congrès local est l'autorisation attribuée au Gouverneur, de sortie du territoire et de démission. Dans le domaine judiciaire, le Congrès peut désigner les Magistrats du Tribunal de Justice, du Tribunal Contentieux, ou du Tribunal Local Electoral.

B-Les compétences budgétaires

Parmi les compétences de la sphère locale, les Congrès locaux doivent approuver les lois de finances locales par rapport aux dépenses et aux recettes annuelles, sur des domaines non exclusifs de la fédération. L'inscription dans les constitutions locales de la

¹⁹⁵ Arrêté jurisprudentiel. Novena época. Pleno, Apendice (actualisation 2001) I, Jur. Acciones de Inconstitucionalidad y C.C. Tesis 62. Materia Constitucional, p. 62. Controverse entre l'État de Zacatecas contre une de ses communes, afin de révoquer l'expédition de règles sur le personnel municipal, qui reste un domaine exclusif de l'État fédéré.

capacité à décréter les contributions nécessaires pour financer le budget de l'Etat est une imitation de la compétence générale de la fédération. Certaines constitutions locales font seulement référence à l'expédition et à la votation du budget pour l'État fédéré (par exemple dans le cas de l'État de Mexico)¹⁹⁶. Certaines lois font référence également aux recettes des municipalités (surtout en matière immobilière)¹⁹⁷ et dans certains cas leurs dépenses, dans l'optique de trouver un équilibre dans la prévision budgétaire. Ceci est à notre avis un aspect qui a été utilisé comme argument dans l'attribution de ladite *autonomie municipale*, sur laquelle nous allons revenir plus tard, mais qui reste inexistante car sa prévision dépend de l'adoption du Congrès local. Il s'agirait d'un double limitation, d'une part par les limites imposées par la législation fédérale et d'autre part par le besoin qu'elle soit approuvée par les Congrès locaux.

En effet l'analyse et la discussion du budget afin de couvrir les dépenses des États et de leurs municipalités est une attribution des législatures locales, conclu par le vote du budget (1°). Il s'agit essentiellement de donner une continuité aux dispositions qui ont été votées chaque année, car il n'existe pas une innovation en matière fiscale.

Une autre fonction très importante du législatif local est le contrôle des comptes de son budget (2°). Par la manière dont les compétences sont exercées, il n'existe quasiment pas de différences entre les États fédérés¹⁹⁸.

1°) Le vote du budget

L'analyse du contenu du budget peut s'avérer difficile si l'Exécutif local ne présente pas à temps son projet de recettes et de dépenses. L'examen de la législation locale (loi de finances locales) nous indique que 16 Etats fédérés parmi les 32 existants, ont adopté la reconduction budgétaire¹⁹⁹ au niveau Constitutionnel afin de permettre le fonctionnement

¹⁹⁶ Constitution de l'Etat de Mexico du 3 janvier 1995, qui réforme celle du 31 octobre 1917.

¹⁹⁷ Par exemple la Constitution de l'Etat de Jalisco du 6 avril 1917 (avec des réformes du 13 juillet 1994), dans l'article 35, établit le droit du législatif de déterminer les dépenses locales, mais également les contributions de l'Etat et des municipalités.

¹⁹⁸ GAMIZ PARRAL Maximo, *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, Op.cit., p. 304

¹⁹⁹ La reconduction budgétaire est devenue une exemption au principe d'annualité qui autorise la prolongation du budget en vigueur afin de résoudre le problème d'approbation de lois de finances. Pour le spécialiste mexicain en droit constitutionnel Miguella Carbonell, cette pratique a acquis plus d'importance à partir de 1997, face à une sorte de crise juridique par le vide provoqué lors de l'imprécision de la législation locale, au cas les budgets respectifs ne seraient pas votés à temps. Voir AGUILAR Jose Luis, AVILA GARCIA Roberto, MACIAS LLAMAS Jose Gabriel, *La Reconduccion Presupuestaria como medio de Sustentabilidad de la Actividad Financiera*. Edit. Indetec, Guadalajara, Mexico, 2006. p. 10.

de l'administration publique locale²⁰⁰. Pour le reste des États fédérés, le mécanisme est adopté dans leurs lois de finances.

Dans le cas des États n'ayant pas adopté dans leurs législations la reconduction budgétaire, l'intervention de la Cour Suprême a été nécessaire pour renforcer la validité du système local financier, afin de donner des certitudes par rapport à la continuité de sa structure. Le manque d'approbation du budget en temps et en heure, suppose la non-affectation de ressources dans tous les domaines, ce qui provoquerait la paralysie de l'administration toute entière, ce pourquoi cela peut être une source de conflit entre les pouvoirs locaux²⁰¹. Le contenu du budget local est composé par une section des recettes (a) et une section des dépenses (b), qui sont publiées séparément ou ensemble, ce qui peut varier entre un Etat fédéré et un autre. Les deux formes de publication sont la loi sur les recettes « ley de ingresos locales » et le décret ou loi sur les dépenses « presupuesto de egresos »²⁰².

a) La discussion des recettes

Le pouvoir législatif local est libre de créer les contributions nécessaires pour financer les dépenses dans la démarcation territoriale de son État, ainsi que celles des municipalités. Pour développer cette compétence, le Congrès doit prendre en considération les propositions d'Ayuntamientos concernant les quotas et les tarifs applicables sur les impôts, les droits, et des contributions générales²⁰³.

Pour établir les contributions sur la propriété immobilière sont prises comme base les données apportées sur la valeur unitaire du sol. Il faut souligner que cette compétence qui pourrait en principe permettre l'introduction des impôts doit être en accord avec les

²⁰⁰ HERNANDEZ SALDANA Victor Manuel, *La necesidad de una norma estatal que prevea la falta de aprobacion del Presupuesto de Egresos al inicio del ejercicio*, in Indetec, num 126, septembre, Guadalajara, Mexico, 2001, pp. 67-75. Les Etats concernés par ce mécanisme de reconduction budgétaire sont : Aguascalientes, Baja California Sur, Colima Chihuahua, Hidalgo, Michoacan, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas.

²⁰¹ Pour confirmer cette situation, on trouve l'arrêt jurisprudentiel P./J.6/2004, Gaceta, Tomo XIX, marzo de 2004, p. 1270. Controverse constitutionnelle 22/2003, le Pouvoir Législatif de l'Etat de Nayarit contre l'Exécutif local. La CSJ a admis la sollicitude du législatif local, afin de recommander à l'Exécutif d'utiliser temporairement le budget de l'année précédente.

²⁰² Les exemples de toutes les lois sur les recettes et dépenses par Etat fédéré se trouvent dans les annexes série II, contenues en CD.

²⁰³ Le fondement juridique de ce droit des municipalités de proposer les taux des impôts, des droits et en général les recettes des municipalités, est inscrit dans les Lois Organiques des municipalités de chaque Etat fédéré.

conventions signées au niveau fédéral pour qu'il n'y ait pas de conflit ou de contradiction entre les bases imposables.

Cette compétence de décision des recettes a été établie afin d'obtenir des ressources suffisantes, ainsi que pour servir d'un instrument de politique économique locale. Cette compétence va être complétée lors de l'approbation annuelle du budget local.

Les principales recettes des Etats fédérés que nous trouvons dans les lois relatives aux recettes, objet de discussion des législatifs locaux sont :

Les impôts locaux
-Impôt sur les spectacles publics
-Impôt sur les services d'hôtellerie
-Impôts sur l'acquisition de véhicules d'occasion
-Impôt sur les jeux d'hasard
-Impôt sur l'exercice de professions libérales
-Impôt sur les entreprises (nominas)
-Impôt sur la possession de voitures de plus de 10 ans d'ancienneté

Source : Elaboré à partir du contenu des lois de finances locales 2012. Dans les annexes série I on peut trouver des tableaux avec des exemples de plusieurs Etats fédérés. Dans les annexes série II on peut trouver la totalité de lois sur les recettes par Etat fédéré, contenues dans le CD.

Les autres recettes des Etats fédérés sont composées par les transferts fédéraux, mais les montants sont déterminés en fonction des accords de coordination fiscale avec la fédération. Quant aux recettes des municipalités objet de discussion du législatif local nous les présentons dans le tableau ci-dessous.

Les recettes municipales
-Taxe foncière sur les terrains non bâtis, urbains et agricoles
-Impôt sur les biens immeubles (Predial)
-Impôts Sur les spectacles publics
-Droits sur :
Sur les permis de construction
Le registre civil
Sur l'approvisionnement d'eau
Sur les marchés publics
Les services funéraires et entretien de cimetières
Le contrôle des abattoirs
-Produits financiers
-D'autres bénéfices (Aprovechamientos) sur :
Les donations et indemnisations
Le service de parking
Sur la surveillance
Les certifications
Contributions d'améliorations

Source : Elaboré à partir du contenu des lois de finances municipales 2012. Dans les annexes série I on peut trouver des tableaux avec des exemples de plusieurs municipalités. Dans les annexes série II on peut trouver d'autres exemples de lois sur les recettes municipales, contenues dans le CD.

b) Les dépenses

L'approbation des dépenses locales constitue sans doute un élément caractéristique du système fédéral, qui permet de différencier le type de responsabilités du niveau fédéral de celles des gouvernements locaux. Dans le cas de la sphère locale, l'approbation du budget est annuelle et est fonction du projet présenté par l'Exécutif local²⁰⁴.

Du point de vue fonctionnel les principales dépenses des Etats sont divisées en trois groupes.

Les dépenses des Etats
Gouvernement
-Législation
-Justice
-Coordination politique
-Affaires des finances
-Sécurité publique
Développement social
-Protection de l'environnement
-Logement et services au bénéfice de la communauté
-Education
-Protection Sociale
Développement économique
-Affaires économiques et commerciales
-Transport
-Turisme
-Science et technologie
-Infrastructure

Source : Elaboré à partir du contenu des budgets locaux.

Le Congrès local pourra alors inclure dans les discussions d'approbation du budget, le partage des ressources selon les domaines qui permettront d'accomplir les obligations de l'État fédéré, particulièrement en matière d'infrastructure publique. Les compromis acquis par le budget pourront avoir un caractère pluriannuel lorsque les dépenses ne compromettent pas la stabilité financière de l'Etat, des municipalités et que les programmes prioritaires ne seront pas affectés.

²⁰⁴ MADERO ESTRADA Jose Miguel, *Constitucion política del estado libre y soberano de Nayarit*, Op.cit, pp. 93-96.

L'une des compétences parmi les plus importantes que le pouvoir législatif local exerce sur l'exécutif local et les Ayuntamientos concerne l'approbation de l'endettement. Il est le seul à autoriser un compromis de cette nature car dans l'adoption du budget il devra faire attention à ne pas mettre en péril la stabilité financière de l'entité fédérative. C'est pourquoi le Congrès local est le seul à publier dans le budget les concepts et les montants annuels de la section de l'endettement²⁰⁵.

Les États et les municipalités n'auront pas de droit d'emprunt auprès de gouvernements ou d'institutions privées étrangers. L'emprunt est autorisé uniquement dans le cadre d'investissements publics, ainsi que les emprunts acquis par des organismes décentralisés et des entreprises publiques, selon les prévisions fixées par les Législatures locales dans les lois et dans la limite fixée annuellement dans les budgets. Les Exécutifs rendront compte de cet exercice lors du contrôle de vérification des comptes publics²⁰⁶. Le sujet de l'endettement, bien qu'il occupe une place importante dans la prévision des recettes et des dépenses, justement par l'insuffisance des premières, sera abordé dans notre sujet des terrains du conflit.

Par ailleurs, une attention particulière est également portée au sujet des dépenses par rapport aux salaires de la fonction publique locale qui devront prendre en considération le contenu de l'article 116 de la Constitution fédérale²⁰⁷. Nous devons considérer que, dans l'esprit d'imposition de la part du gouvernement fédéral, celui-ci a voulu introduire un système non proprement autonome au bénéfice des États fédérés, mais sous couvert d'union nationale dans le plafonnement et les conditions salariales de la fonction publique au niveau national, ce qui pourrait entrer en contradiction avec l'autonomie locale du fait de l'impossibilité des acteurs locaux de gérer leur personnel, ce qui a été source d'une controverse constitutionnelle à laquelle nous avons fait référence.

Il faut voir que l'article 127 Constitutionnel décrit un système de salaires dont le plafond maximal correspond au salaire du Président de la République. Mais de nombreux

²⁰⁵ Le pouvoir Exécutif local et les Ayuntamientos sont contraints de rendre des explications sur l'exercice que pourrait avoir l'acquisition de l'endettement au bénéfice de l'Etat fédéré afin de pouvoir obtenir l'autorisation du Législatif local. C'est pourquoi avoir une majorité des législateurs appartenant au parti politique dont le Gouverneur est adhérent devient important aussi au niveau local qu'au niveau fédéral. L'obtention de l'autorisation de dépenses par l'endettement est un enjeu crucial de gouvernements des États fédérés face à la nécessité de sources de financement budgétaire. Cf. CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz, *La deuda pública, opción de financiamiento a nivel local*, in boletín mexicano de derecho comparado 101, IIJ, UNAM, 2001, pp. 422-450.

²⁰⁶ Article 117 alinéa VIII de la Constitution Fédérale.

²⁰⁷ Article 116 Constitutionnel alinéa 2 paragraphe 4 et 5. Lors de l'approbation des dépenses concernant la fonction publique, les législatures des États doivent respecter les conditions établies par l'article 127 Constitutionnel.

exemples pourraient nous permettre de dire que très probablement ce système de dépenses concernant le système des salaires constitue lui aussi un terrain de conflit. Plusieurs gouvernants ont modifié leurs salaires et ont appris à contourner cette règle par un système de prestations qui permettent d'augmenter le montant de leurs salaires, ce qui parfois contrevient à l'intérêt des partis politiques auxquels ces gouverneurs adhèrent, provoquant des discussions vis-à-vis de l'opinion publique ; au niveau municipal cet aspect sera plus visible encore.

Un aspect qu'il convient de souligner est que, même dans le cas de la fonction publique locale, celle-ci doit s'harmoniser avec le niveau fédéral ; dès lors cette compétence d'approbation des dépenses par le pouvoir législatif local sera viciée de toute évidence par l'imposition préalable des conditions fédérales.

L'adhésion des États à la Fédération a impliqué la renonciation à une multitude de compétences, ce pourquoi le niveau fédéral dans la Constitution se permet de limiter les pouvoirs du Législatif local de façon explicite en ce qui concerne le domaine fiscal. Par exemple, la renonciation au pouvoir d'imposition en matière de droits et de taxes sur l'importation et l'exportation, doit obtenir le consentement du Congrès fédéral²⁰⁸. Cette renonciation aux pouvoirs législatifs aura en revanche un impact sur la redistribution dans le système de transferts, par une augmentation des ressources financières.

2°) Le contrôle législatif local des comptes publics

L'utilisation du contrôle législatif a acquis plus d'importance ces dernières années, son emploi est lié à la limitation du pouvoir, afin d'éviter le mauvais comportement des acteurs politiques²⁰⁹. Dans le cas du contrôle des dépenses par des organes de la comptabilité publique locale, les législatures des États peuvent décider de nommer celui qui sera à la tête de cette institution. Pour que cette nomination soit valable, il faut qu'elle soit approuvée par deux tiers des députés en fonction²¹⁰.

La révision des comptes publics, nécessaire pour la meilleure utilisation du budget oblige tous les pouvoirs locaux, ainsi que les Ayuntamientos, à rendre leurs états

²⁰⁸ Article 118 alinéas V, VI et VII de l'article 117 de la Constitution Fédérale.

²⁰⁹ MIJANGOS BORJA Maria de la Luz, *El control del presupuesto en una democracia*, in ouvrage collectif, *El poder legislativo en la actualidad*. Edit. UNAM, 1994, pp. 97-103.

²¹⁰ L'activité de contrôle s'exerce selon les principes de postériorité, d'annualité, de légalité, d'impartialité et de fiabilité. Le fonctionnaire qui s'en occupera sera habilité pour une période non inférieure à sept ans. Une expérience en matière de contrôle minimal de cinq ans s'impose du fait de la responsabilité confiée.

financiers au plus tard le 28 février de chaque année. Cette période pourrait être prolongée de 15 jours et les pouvoirs objet de contrôle pourraient alors rendre les états financiers au plus tard le 14 mars. Dans ce cas, le bureau du contrôle²¹¹ pourra en conséquence changer aussi la date pour rendre les résultats de la révision.

Le résultat de l'examen de l'Organe de Contrôle permet de vérifier s'il existe des erreurs dans les montants des recettes et des dépenses, par rapport à la programmation budgétaire approuvée par le législatif. Dans le cas où les résultats ne seraient pas exacts ou qu'il n'y aurait pas de justification sur l'utilisation des ressources financières, la responsabilité des fonctionnaires est prévue par la loi de Responsabilité des Fonctionnaires Publics de chaque État fédéré²¹².

Le Congrès local est obligé de terminer la révision de la comptabilité publique au plus tard le 30 novembre de l'année de présentation des états financiers. Pour faciliter cette activité et par l'énorme charge de travail que cela implique, le Pouvoir Judiciaire, le Pouvoir Exécutif et les entités publiques (y compris les municipalités) rendront au Congrès local au plus tard le 20 des mois d'avril, juillet et octobre de l'année en cours de l'exercice du budget, un informe du progrès « *Avance de Gestion Financiera* » relatif aux résultats financiers des programmes mis en place.

Il faut bien dire que le travail de contrôle des comptes publics locaux, d'après les rapports présentés par le Contrôle externe de la Chambre des Députés fédérale, peut s'avérer inexact. D'après les rapports que nous avons cités dans la partie relative au pouvoir législatif fédéral, la transparence de l'action gouvernementale locale est mise en cause car il y aurait une mauvaise gestion des ressources. Reste à savoir, puisqu'on ne dispose pas de données pouvant le confirmer, qu'il s'agit d'une pratique méticuleusement en accord aux besoins des acteurs politiques avec toute l'intention de dévier les ressources vers d'autres finalités qui n'ont pas de relation avec les programmes au bénéfice de la société civile.

²¹¹ Le bureau du contrôle en question s'appelle officiellement « Entidad Superior de Fiscalización Superior del Estado ou Auditoria Superior del Estado ». Chacun des États fédérés compte avec leur propre bureau de Contrôle.

²¹² La date d'entrée en vigueur de cette loi peut varier d'un État fédéré à un autre, nous avons juste confirmé son existence dans tous les États au jour où on a développé ce travail de recherche (2011). Parmi les sanctions prévues par les lois en question on trouve : l'Admonestation à titre d'avertissement ; la Suspension du poste ou commission ; la Destitution du poste ; la Sanction économique et l'incapacité temporaire pour occuper un poste dans l'administration publique.

§2- *Le Pouvoir exécutif local*

La structure politique des Etats fédérés à partir de la division traditionnelle des pouvoirs, attribue au Gouverneur de l'État le commandement de l'Exécutif local ; les compétences et la responsabilité de veiller sur l'organisation et de développer sa juridiction territoriale en sont conséquentes et contenues dans les Constitutions locales²¹³. Pour cette finalité, ils disposent d'une structure administrative qui permet de mettre en marche l'action publique locale. Nous pouvons distinguer cela dans l'organisation du pouvoir exécutif local (A).

Nous devons dire que cet acteur local est très important dans la structure fédérale, car il est l'intermédiaire entre les besoins des régions et les actions menées par les autorités fédérales. L'accomplissement des accords et le respect de la législation fédérale sont une condition de la suprématie à la lumière du pacte fédéral²¹⁴. Cependant l'Exécutif local possède des compétences économiques (B) qui semblent lui donner une marge de liberté face à cette suprématie fédérale.

A- L'organisation du pouvoir exécutif local

Le pouvoir exécutif local, repose sur les « Gouverneurs »²¹⁵ des États ; la durée de leur mandat est fixée à six ans et la réélection n'est pas autorisée²¹⁶. S'agissant des gouverneurs substitués ou provisoires, ces derniers n'ont pas le droit d'être élus pour la période consécutive à celle qu'ils viennent d'occuper, et le cumul des mandats n'est pas autorisé.

L'exécutif local, comme le fédéral, va disposer de bureaux pour accomplir ses missions, les Secrétariats (Ministères locaux) à savoir sont : le secrétariat général du gouvernement, des finances, de la santé, du travail, de l'éducation, du développement

²¹³ MADERO ESTRADA Jose Miguel, *Constitucion política del estado libre y soberano de Nayarit*, Op.cit, pp. 165-167.

²¹⁴ DELGADO CANTU Gloria, *Mexico, Estructuras Política, Economica y Social*. 2^e, Edit. Pearson, 2003, p. 73

²¹⁵ Pour occuper ce poste il faut remplir quelques conditions ; la naissance dans l'Etat en question ou bien être résident pendant au moins 5 ans avant l'élection, dans certains cas jusqu'à 10 ans de résidence dans la région sont requis (Etat de Sinaloa). Selon l'étude des Constitutions locales que nous avons effectuées, l'âge moyen pour occuper ce poste est entre 30 et 35 ans.

²¹⁶ Pour des pays comme le Brésil, comme le dispose l'art. 28. De la Constitution fédérale, les États sont gouvernés par un Gouverneur et un Vice-gouverneur, dont le mandat est de 4 ans.

social, du développement urbain, de l'eau et de l'œuvre publique, du développement métropolitain, du contrôle, des services de communication, de transports, de l'environnement, du tourisme et le Procureur de justice local.

La Constitution Fédérale oblige les gouverneurs des États à publier et exécuter les lois fédérales²¹⁷, ce qui parle de la suprématie de la fédération, étant donné que les États font partie d'un corps politique et juridique auquel ils ne peuvent pas s'opposer, car la signature de conventions et la reconnaissance de la constitution fédérale les soumettent hiérarchiquement. Comme nous l'avons vu au sujet des controverses constitutionnelles, dans la pratique fédérale mexicaine, l'accomplissement et le respect de la normativité fédérale est source de conflit. Les acteurs locaux sont à la recherche d'un élargissement de leurs compétences. Il est alors possible que ce phénomène soit un reflet dû au manque d'une véritable autonomie et d'indépendance préconisé par le modèle fédéral.

B- Les compétences économiques locales

L'une des particularités de l'Etat fédéral est la capacité de ses gouvernements locaux de décider en termes économiques de leur organisation et de la gestion de leurs affaires internes, sans l'intervention des autorités fédérales. Ceci est possible par une action de planification de leur économie locale et par la programmation budgétaire. Ce sont des activités qui leur permettent d'évaluer la disponibilité de ressources face aux besoins économiques, sociaux, ou même politiques, qui sous l'autonomie locale leur donneront la possibilité de s'organiser et d'improviser des mesures pertinentes pour développer leurs régions²¹⁸.

Les compétences économiques au niveau local sont exercées en binôme ; c'est à dire que la formulation de projets de lois et leur approbation, dépend de la validation du Congrès local, y compris en ce qui concerne des compétences qui relèvent des domaines économiques du législatif. Même si la planification économique (1°) et l'exécution du budget (2°) sont propres aux Exécutifs locaux, ils auront besoin d'un consensus pour l'approuver. Ce qui, d'après les données que nous pouvons voir dans la composition des Congrès locaux, illustre qu'ils ont besoin d'une majorité parlementaire pour approuver les lois qui peuvent toucher les aspects économiques des Entités fédératives.

²¹⁷ Article 120 Constitutionnel

²¹⁸ Ce type de compétences économiques sont inscrites dans les Constitutions des Etats fédérés. Dans la section d'annexes série II en CD, on peut trouver toutes les constitutions locales de tous les Etats fédérés.

1°) La planification économique locale

L'exercice de l'autonomie locale prend comme base juridique les Constitutions locales, celles-ci constituant le pilier essentiel de son existence. Son fonctionnement est mis en application par l'élaboration, en ce qui nous concerne dans ce travail de recherche, de projets économiques autour de nécessités locales.

De même, en suivant la logique du gouvernement fédéral avec lequel ils vont souvent travailler en partenariat, les gouvernants locaux (Gouverneurs) peuvent intégrer un plan local de développement pour cibler les priorités économiques et sociales de leur démarcation territoriale²¹⁹, ce qui leur permettra de diriger les efforts politiques vers l'élaboration du budget annuel au cours de son mandat.

En suivant l'exemple du niveau fédéral, l'échelon local a adopté le processus de planification démocratique²²⁰, ainsi qu'une loi pour assurer la participation de tous les acteurs politiques ou sociaux, y compris les autorités des municipalités²²¹. Ce système va intégrer dans la prise de décisions financières le plan de développement de l'Etat fédéré, le plan de développement des municipalités, les programmes sectoriels, les programmes spéciaux, les accords de participation et les rapports d'évaluation.

a) La programmation budgétaire

La tendance à la gestion par la performance est devenue un outil qui se transpose à la programmation budgétaire locale ; en principe il doit exister plus d'exactitude sur l'estimation des dépenses et des recettes²²². Cependant, ceci ne nous permet pas d'expliquer pourquoi il existe une continuité des défauts en termes de dépenses

²¹⁹ SOUR Laura, *Coordinacion Presupuestaria entre los distintos niveles de gobierno en un marco de presupuesto por resultados*, in Trimestre Fiscal, no. 90, septembre, Edit. Instituto para el Desarrollo tecnico de las Haciendas Publicas, Mexico, 2009, pp. 123-129.

²²⁰ GONZALEZ ROMERO Victor Manuel y GOMEZ HERNANDEZ Hector Eduardo, *La planeacion como instrumento de desarrollo*, Op.cit. pp. 35-39.

²²¹ La date d'adoption de la Loi de Planification Locale (Ley de Planeacion) peut varier selon les Etats, qui l'ont adopté à partir de 1986, ils sont: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacan, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz et Yucatan. Beaucoup d'autres l'ont adopté à partir de 2000, et le concept de planification démocratique y est incorporé: DF, Etat de Mexico, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nuevo Leon, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosi, Tamaulipas.

²²² SEDAS ORTEGA Cecilia, *Legislacion en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto publico local*. Edit. Indetec, Guadalajara, Mexico, 1994, p. 66

injustifiées que, d'après les contrôles d'évaluation de comptes publics²²³, l'ASF a rendus évidents.

La programmation budgétaire locale suit en réalité la même modalité, par laquelle la sphère fédérale met en marche le processus d'élaboration du budget fédéral. L'échelon local va adapter cette pratique à ces conditions particulières selon l'Etat fédéré concerné. De cette manière la programmation budgétaire commence par l'étude des besoins identifiés dans chaque juridiction des États, ce qui permettra d'intégrer les programmes, les ressources humaines et financières, ainsi que les objectifs à atteindre.

L'existence de programmes gouvernementaux de caractère fédéral et le respect de conventions signées avec les autorités fédérales permet, en principe, de ne pas réaliser une duplicité de dépenses ou de programmes. Dans les États, les fonctions de programmation sont réalisées par le Secrétariat de finances ou le Secrétariat de Programmation et de budget ; ceux-ci possèdent en général des manuels concernant la forme pour procéder à la programmation budgétaire²²⁴. En effet dans un effort entre les administrations fédérale et locale, par le biais de réunions interministérielles, depuis 1996 il existe un intérêt plus axé sur l'adoption de règles de programmation budgétaire. Il s'agissait d'harmoniser les critères par résultats afin de pouvoir établir des critères homogènes pour l'ensemble des États fédérés et de simplifier l'activité de programmation budgétaire. Au cours des années ce type de réunions a abouti à l'élaboration de systèmes de comptabilité, afin d'encadrer la méthodologie à utiliser par les États dans l'élaboration de programmes (2006)²²⁵.

Au niveau local il existe également la possibilité de solliciter des ressources sur des dépenses pluriannuelles. Celles-ci doivent être intégrées au projet budgétaire, qui correspond à la même logique qu'au niveau fédéral, sur l'investissement en infrastructure publique.

²²³ D'après les Rapports de Contrôle de l'Auditoria Superior de la Federacion (2000-2009) il y a des pratiques de gestion de ressources financières non justifiées par les gouvernements locaux, ce constat n'est pas pour autant suffisant pour éviter et corriger ce type de pratiques.

²²⁴ MARTIRENE Roberto, *Manual de Presupuesto Plurianual*, in Trimestre Fiscal, no. 90, septiembere, Edit. Instituto para el Desarrollo tecnico de las Haciendas Publicas, Mexico, 2009, p. 247-260

²²⁵ Grupo de Trabajo para la Armonizacion Presupuestal y Contable del Sistema Nacional de Coordinacion Fiscal. *Bases y criterios generales para lar armonizacion presupuestal y contable*. Serie Federalismo Hacendario, Edit. Indetec. Mexico, 2006, p. 7-15

b) La présentation du budget

Au niveau local la présentation définitive du budget se fait en général entre les mois d'octobre et de novembre et dans certains cas jusqu'au 1^{er} décembre. Nous trouvons que même si quelques constitutions ne font pas allusion aux dates limites de présentation du budget, dans l'étude des dispositions réglementaires nous trouvons le même type de pratique budgétaire que pour les régions qui ont inscrit les dates ou délais dans ses Constitutions²²⁶. A la différence du niveau fédéral, au niveau local les recettes et les dépenses sont présentées simultanément, ce qui permettra de les évaluer conjointement. Lorsqu'un Gouverneur est dans sa première année d'exercice de fonctions, il peut présenter son projet jusqu'au 15 décembre, cependant l'approbation du budget est annuelle, ce qui implique une analyse quasiment inexistante du projet budgétaire²²⁷. Dans certains cas l'Exécutif local rend des informations sur les conditions de l'État entre le 15 novembre et le 15 janvier, ce qui permet partiellement d'informer les législateurs des sujets qui seront discutés dans le budget. Il faut dire que parmi les Etats fédérés, le seul État qui ait inscrit une section concernant le processus budgétaire est l'État de Tamaulipas, en inscrivant également le respect de l'équilibre budgétaire²²⁸. Pour le reste des États, il s'agit de dispositions individuelles qui ne contiennent pas forcément une explication du processus d'adoption du budget et qui renvoie aux lois réglementaires.

2°) L'exécution et le contrôle budgétaire

Une fois approuvé le budget local sa mise en application dépend de sa publication dans le Journal Officiel local. Les sections contenues dans le document financier sont le seul moyen de pouvoir attribuer des ressources à des fins précises. De la même façon que

²²⁶ Selon les 32 Constitutions locales que nous avons examinées, les États qui limitent la présentation du projet du budget jusqu'à fin octobre sont : Aguascalientes, Chiapas, Guerrero, Morelos. Les États qui permettent de le présenter plus tard, voire en novembre ou au début du mois de décembre sont : Baja California Sur, Durango, Hidalgo, Jalisco, Etat de Mexico, Nuevo Leon, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosi, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala. Les constitutions locales qui ne mentionnent pas de dates limites de présentation du budget sont : Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Michoacan, Nayarit, Puebla, Queretaro, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatan, Zacatecas. Quant à lois réglementaires utilisées pour déterminer les délais de présentation du budget au niveau local on trouve les Loi réglementaires du Budget de dépenses « Ley reglamentaria del presupuesto de egresos ».

²²⁷ MARTINEZ CABANAS Gustavo, *La administracion estatal y municipal en Mexico*. Edit. INAP, Mexico, 1985, p. 105

²²⁸ Article 69- 70 de la Constitution Locale de l'Etat de Tabasco,

pour le niveau fédéral aucun montant ne pourra être dirigé vers des activités qui diffèrent du contenu du budget.

Les gouverneurs des États sont contraints de rendre annuellement un état de la comptabilité publique locale, présenté par écrit. Le document est préparé par le responsable de l'organe de finances local, ce qui permettra éventuellement une vérification de l'information rendue par rapport à l'exercice réel du budget²²⁹.

Le contrôle interne est réalisé par le Secrétariat des finances local, de Programmation et de Planification, ainsi que par le Contrôleur local qui appartient au Congrès local. Il faut dire que le système de contrôle n'a pas été développé au niveau local il y a longtemps, et son introduction, par l'adoption de tous les acteurs locaux (États fédérés) dans les années 80, a permis d'incorporer à la pratique budgétaire des responsables de vérification de la comptabilité publique locale²³⁰. La doctrine ne nous donne pas plus de précisions, mais nous pouvons considérer que cette vague a été le produit d'une harmonisation du système fiscal fédéral et par l'adoption de la Coordination fiscale. En effet le fait de se voir attribuer des ressources provenant de l'imposition fédérale, poussait à une utilisation plus correcte des recettes au niveau local, ce qui permettra plus récemment d'harmoniser les critères de comptabilité. Par rapport aux ressources de transferts fédéraux, l'observation et le contrôle de leur utilisation est réalisé conjointement par le Ministère de la Fonction Publique fédérale et le Congrès fédéral (Auditoria Superior de la Federación)²³¹. Pour que cette activité soit plus simple, il y a eu un long processus de 1996 à 2010, pour faire circuler l'information interministérielle, ce qui a permis de moderniser les administrations locales²³².

Cette réforme est tout à fait intéressante du point de vue administratif, elle va par sa finalité sans doute inciter à une meilleure pratique du contrôle local des comptes publics locaux, mais la démarche a aussi une tendance centralisatrice, car son inscription dans la Constitution fédérale va rendre plus dépendante l'action locale de tout l'arsenal juridique fédéral y compris des fonctions qui, en principe, étaient un symbole de la libre

²²⁹ En effet, seul ce système de contrôle permet de perfectionner le processus démocratique dont le Mexique a besoin. C'est une tendance généralisée dans les grandes démocraties du monde, ce qui rend nécessaire d'obliger les gouvernants à informer de l'utilisation de ressources publiques. Cf., MARQUEZ Daniel, *Funcion jurídica de control de la administracion publica*, UNAM, Mexico, 2005, pp. 165-168.

²³⁰ CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz, *Planeacion, Programacion y Presupuestacion en Mexico*, Op.cit, p. 241

²³¹ SOLARES MENDIOLA Manuel, *La Auditoria Superios de la Federacion: Antecedentes y perspectiva jurídica*, Op.cit, pp. 144-147.

²³² GARCIA ROQUE Viridiana Maroney, *Porque y para que la Armonizacion Contable*, in *Federalismo Hacendario*, no 168, marzo- abril, Edit. Indetec, Mexico, 2011, p. 39-41.

administration et gestion locale. « *Le Congrès fédéral est compétent pour : promulguer les lois en matière de comptabilité gouvernementale qui comprendra la présentation homogène d'information financière de recettes et dépenses, patrimoniale, pour la fédération, les États et les Municipalités, le District fédéral et les organes politico-administratifs de ses démarcations territoriales, afin de garantir son harmonisation au niveau national* »²³³.

L'inclusion de ce système nous permet de constater que le Mexique passe à une centralisation technique qui ne pourrait pas être qualifiée de négative ou positive. Elle modifie certainement la perception de la libre gestion locale, mais elle retrouve sa place face au manque de performance financière locale et face au manque de capacités techniques de l'administration²³⁴. Cependant la question de savoir qui décide et qui exécute semble mettre en question l'autonomie supposée exister au niveau local. L'adoption de nouveaux mécanismes de gestion s'accompagne également de ressources matérielles plus techniques, il reste à voir dans quelle mesure les gouvernements locaux seront capables d'absorber et d'intégrer ce processus à leur mode de gestion²³⁵.

Section 2- Les Municipalités

L'un des plus importants acteurs dans la vie des entités fédératives est la commune ou municipalité (terme et synonyme que nous employons dans notre thèse), par sa proximité avec les citoyens²³⁶, mais elle est aussi l'un des niveaux les plus limités dans la structure fédérale mexicaine. Dans l'intégration de l'État fédéral mexicain ce niveau de gouvernement a été écarté de la vie politique et ce n'est qu'au cours du XXème siècle que l'étude sur son importance est

²³³ Article 73 de la Constitution fédérale, alinéa XXVIII

²³⁴ GRINDLEE Merilee S. Going Local, *Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*, Op.cit., pp. 92-104.

²³⁵ *Ibid.*, p. 107 « Not surprisingly, then capacity-building initiatives were very much on the agenda of some mayors (...) They wanted routine activities to be accomplished with greater speed and efficacy. They wanted to bring order out of what often chaotic and irresponsible administration. They often found help at the state level, where municipal development institutions offered a variety of services(...) » Traduction : « Il n'est pas surprenant de voir l'inclusion d'initiatives dans l'agenda de maires...ils sont à la recherche d'activités qui pourraient être accomplies plus rapidement et plus efficacement. Ils veulent apporter de l'ordre où il n'existait pas à cause des administrations irresponsables. Régulièrement ils trouvent le soutien du gouvernement local, où le développement des institutions municipales offre une variété de services(...) ».

²³⁶ Le Professeur Gabino FRAGA a défini la municipalité comme « un niveau dans lequel l'Etat décentralise les services publics relatifs à une circonscription territoriale déterminé ». FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*, 18^{ème}, Edit., Porrúa, México 1978, p. 204. Cette opinion est partagée dans le sens où la municipalité ne peut pas être limitée à la simple prestation de services publics, car celle-ci développe tout un système politique, culturel et administratif propre. Cf. ACOSTA ROMERO Miguel, *Teoria General del Derecho Administrativo*, Op.cit., p. 665

reprise. L'évolution politique, par l'émergence de nouveaux partis politiques d'opposition, a permis de revaloriser son rôle dans le processus de développement régional.

L'histoire de l'humanité nous a démontré que l'organisation sociale et politique a établi des bases liées au développement municipal, qui va de la Grèce antique²³⁷ au système européen de nos jours²³⁸ en passant par l'empire Romain. Il s'agit d'une cellule clé qui a été identifiée au Mexique depuis l'organisation aztèque sous le nom de « *calpulli* », par laquelle la vie économique, politique et sociale des tribus leur permettait d'avoir une organisation territoriale²³⁹.

A l'heure actuelle le développement des institutions à l'image d'un État fédéral tout puissant et l'augmentation des besoins au niveau local placent justement cette sphère gouvernementale au centre du débat, dans un effort de revalorisation du rôle des acteurs locaux. Il apparaît que cette crise n'est pas exclusive du système mexicain, car dans toutes les latitudes, la tendance est de voir quels types de compétences doivent être rendus à cet échelon gouvernemental²⁴⁰. Les municipalités mexicaines ont vu s'aggraver leur situation les dernières années, parmi d'autres aspects que nous pouvons mentionner se trouvent : la demande de services de qualité de la part de résidents (éducation, transport, sécurité, emploi), la mobilité de capital humain d'une région vers d'autres, et l'accélération d'une concurrence plus forte en matière politique. Il s'agit de questions qui mettent en doute la capacité technique des acteurs municipaux pour répondre efficacement aux demandes afin d'assimiler et d'incorporer dans leur quotidien une gestion contrôlée par le gouvernement local (Etat fédéré) et par la propre fédération²⁴¹.

Des éléments clés comme l'autonomie et la liberté, supposés être des caractéristiques déterminantes dans l'existence de la Municipalité ou de la Commune, sont devenus des

²³⁷ GAMIZ PARRAL Maximo, *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, Op.cit., p. 363. L'organisation locale existante dans la Grèce antique représentée essentiellement par la polis ou cité, avec une autonomie et une égalité relative entre ses habitants ; ceci a fixé les bases de ce qui sera plus tard la municipalité, mais à l'époque elle n'était pas assez développée. Cela sera perfectionné par le système Romain, qui va opérer à travers une normativité afin de gouverner et d'administrer la justice « *jucidere municipalis* ».

²³⁸ II Seminario de Historia de la Administracion 2002, *El Municipio Constitucional*, Edit. INAP, 2003, pp.13-17. Pour l'historien d'origine portugaise Herculano l'influence des institutions romaines a perduré dans le temps, mais elle s'est transformée et a permis de retrouver au Moyen-Age la structure de la commune en Espagne par exemple.

²³⁹ Centro Nacional de Estudios Municipales, *El desafío municipal*. Edit. Secretaria de Gobernación, México, 1985, p. 159.

²⁴⁰ ALBI Fernando, *La crisis del municipalismo*. Instituto de Estudios de Administracion Local, Madrid, 1966, pp. 7-8

²⁴¹ ACOSTA Octavio, *Experiencias, retos y desafíos en la profesionalizacion de los municipios en Mexico*, in. MERINO Mauricio, *La gestion Profesional de los Municipios en Mexico*. Edit. CIDE, 2006, pp. 189-193

conditions mises en question par la complexification des relations avec l'Etat fédéral, dont l'aspect financier n'est pas moins important mais plus délicat car la tendance généralisée à la centralisation, fixe des limites plus contraignantes envers les régions. L'appartenance à un système plus complexe a vraisemblablement fini par asphyxier cet acteur local. C'est la grande réforme Constitutionnelle des années 1990, par l'article 115, qui va lui attribuer un rôle plus significatif dans l'époque moderne, dont le processus d'autonomie locale reste encore inachevé.

Le Mexique compte aujourd'hui (en 2012) 2 440 municipalités qui se trouvent réparties sur les 31 Etats fédérés²⁴². Selon l'importance politique que cet échelon représente pour les forces politiques les plus importantes au niveau national (PRI, PAN, PRD), nous trouvons que le gouvernement municipal est divisé de la façon suivante : le PRI gouverne 1510 municipalités, équivalant à 62% ; le PAN gouverne 473 équivalant à 19% ; le PRD gouverne 322, équivalant à 13% ; et pour l'ensemble des autres partis minoritaires on trouve 135 municipalités équivalant à 6%²⁴³.

Au cours de l'histoire du Mexique il y a eu une augmentation du nombre de municipalités, particulièrement répertoriée dans les années 70 dont le nombre était de 2 363, pour passer dans les années 90 à 2 386 et puis la dernière vague après 2000, pour passer à 2 440²⁴⁴.

La municipalité mexicaine est définie selon les constitutions locales, comme une institution juridique, politique et sociale à caractère public, avec une personnalité propre et des fonctions spécifiques. Elle dispose d'une liberté d'administration de son trésor, avec un patrimoine propre dont la principale finalité est d'organiser et de gérer ses intérêts, de protéger et procurer le développement de valeurs de convivialité, ainsi que de fournir des services publics²⁴⁵.

²⁴² Federación Nacional de Municipios de México, 2011. www.fenamn.org. Selon le nombre de municipalités par Etat fédéré, elles se répartissent de la façon suivante : Aguascalientes : 11, Baja California : 5, Baja California Sur : 5, Campeche : 11, Coahuila : 38, Colima: 10, Chiapas: 118, Chihuahua: 67, Durango: 39, Guanajuato :46, Guerrero: 81, Hidalgo: 84, Jalisco: 125, Etat de México: 125, Michoacan: 113, Morelos: 33, Nayarit: 20, Nuevo Leon: 51, Oaxaca: 570, Puebla: 217, Querétaro: 18, Quintana Roo :9, San Luis Potosi : 58, Sinaloa: 18, Sonora: 72, Tabasco: 17, Tamaulipas: 43, Tlaxcala: 60, Veracruz: 212, Yucatan: 106 et Zacatecas: 58

²⁴³ *Idem*.

²⁴⁴ IBARRA PASILLAS Norma Alicia y TORRES GLORIA Sergio, *Cambios en la Division Municipal del Pais, de enero de 1970 a Agosto de 1997*. Datos, Hechos y Lugares, Edit. INEGI, Mexico, 1998, pp. 18-26

²⁴⁵ Les 31 Constitutions locales adoptent cette définition.

§1- *L'organisation municipale*

L'organisation interne de la municipalité mexicaine prend pour fondement juridique l'application de l'article 115 Constitutionnel, dans lequel sa reconnaissance et celle de son rôle dans la structure de l'État fédéral, lui attribuera un caractère autonome et libre. Néanmoins, cette liberté est contrainte de respecter les dispositions des États fédérés et bien sûr celles de la fédération.

La question qu'on se pose est de savoir si cet échelon est véritablement autonome et libre, alors qu'il est devenu un acteur incontournable dans la réforme de l'Etat mexicain. D'ailleurs, dans le processus de démocratisation, le discours politique veut donner l'impression de se préoccuper davantage des affaires locales et de mieux équiper les autorités municipales. L'augmentation des transferts conditionnels en font un exemple et une preuve de cet engagement. La problématique municipale est concernée par plusieurs et très complexes situations, parmi lesquelles on a vu être confondus les objectifs de réformes et les moyens ; c'est-à-dire qu'il apparaît qu'il suffisait de reconnaître l'autonomie municipale (moyen de perfectionnement de l'Etat fédéral) pour que celle-ci fonctionne (objectif), ce qui peut s'avérer inexact face au problème des sources de financement et de professionnalisation municipale²⁴⁶.

Ces dernières années on assiste à un changement dans le fonctionnement gouvernemental au niveau fédéral ; l'adoption de nouveaux mécanismes de gestion fédérale qui ont influencé la gestion locale va également provoquer un choc dans les résultats recherchés, car les relations intergouvernementales dans la fédération mexicaine, se déplacent à des vitesses différentes. C'est-à-dire que l'organisation de la municipalité est bien plus lente du point de vue administratif, face à des conditions et des résultats demandés par la sphère fédérale. Reste à voir si l'instrumentalisation politique des acteurs locaux ne va pas rendre également inutiles les efforts pour une meilleure performance municipale²⁴⁷.

²⁴⁶ SANCHEZ Juan, *Municipios mal portados*, in Alcaldes de Mexico, no 8, julio-agosto, Mexico, 2010, pp. 24-25. Les problèmes de municipalités ne sont pas liés uniquement au manque d'infrastructure technique mais aussi à un problème de formation professionnelle de fonctionnaires, ce qui va se refléter par la prestation inefficace des services publics et le gaspillage d'argent public. Selon cet auteur, aucune municipalité ne donne de signes d'avancer vers la consolidation d'une administration plus efficace.

²⁴⁷ L'actuation de Présidents municipaux a perdu beaucoup de crédibilité au cours des années. Souvent associés à un servilisme envers les groupes de pouvoir économique local, avec de mots qui pourraient nous surprendre mais qui révèlent une réalité « El alcalde es un mero sirviente de los caciques locales. No es el pueblo el que lo impone, ni siquiera el centralismo, sino las fuerzas economicas predominantes. Cuando no es el mismo cacique el alcalde, es uno de los suyos, una parte de un mecanismo de corrupción (...) Todo ello ha hecho posible que nadie les crea. En Mexico el que tiene el poder economico aspira a tener el poder

A- La structure administrative des municipalités

La municipalité est gouvernée par un Ayuntamiento²⁴⁸, qui est un corps administratif choisi par vote populaire (élections municipales). A la tête on trouve le Président Municipal et un nombre de *regidores* et syndicats (Sindicos) qui peuvent varier selon les dimensions de la population de la municipalité. Les compétences qu'exercent les autorités municipales sont particulièrement liées à la prestation de services publics municipaux, sur lesquels nous allons revenir plus tard (Titre II, les Terrains du conflit, Chapitre 1, Section 1, §2 l'attribution de compétences constitutionnelles aux gouvernements locaux).

Le Président Municipal est le chef de l'Exécutif municipal, si on peut le comparer au système fédéral ou local. Il représente politiquement et administrativement sa démarcation territoriale. La durée de son mandat ainsi que de toute la structure politique administrative de la municipalité est limitée à 3 ans. Celle-ci sera remplacée intégralement après les élections respectives. Nous devons mentionner que la durée des gouvernements semble constituer un problème, relativement aux résultats que la société attend des gouvernants. Les conflits qui pourraient émerger à travers des problèmes de financement, dans le cadre du fédéralisme financier, nous conduisent vers cet aspect puisqu'il faut prendre en considération le fait que la problématique soit un grand cercle vicieux. Les arguments souvent donnés par les acteurs politiques locaux sont associés d'une part au manque de ressources et d'autre part à la durée du mandat pour achever les projets de gouvernement. Cependant, ceci ne justifie en aucun cas un mauvais comportement identifié par l'Auditoria Superior de la Federación lors du contrôle des comptes publics, qui compromettrait l'action publique municipale des engagements envers la société²⁴⁹.

politico. Se trata de un viejo proceso inalterable a lo largo de nuestra historia » Traduction « Le Président municipal est un employé de caciques locaux. Ce n'est pas le peuple qui l'impose, ni le centralisme, mais les forces économiques prédominantes. Parfois le cacique est lui-même le gouvernant, si ce n'est pas le cas, c'est l'un de son personnel, il s'agit d'un mécanisme de corruption (...) tout ça a provoqué le fait que personne n'y croie plus. Au Mexique celui qui possède le pouvoir économique détient le pouvoir politique. Il s'agit d'un vieux processus inaltérable tout au long de notre histoire ». Voir BENITEZ Fernando, *Viaje al centro de Mexico*. Edit. Fondo de Cultura Economica, 6^e, Mexico, 1995, p. 124

²⁴⁸ Les Etats fédérés ont institué une loi Organique municipale, afin de pouvoir régler l'organisation administrative municipale.

²⁴⁹ SANCHEZ Juan, *Municipios mal portados*, Op.cit., p. 24. Cet auteur considère que l'origine du problème se trouve dans les compromis politiques acquis en temps de campagne électorale envers les dirigeants de partis politiques et du secteur privé. Il dit « le moment venu il faut bien payer la facture » cela en positionnant dans les cadres directifs du gouvernement le personnel de confiance, de gens

1°) Les fonctions du Président Municipal

D'après les Lois organiques municipales des Etats fédérés, le Président Municipal a sous sa responsabilité plusieurs actions qui permettront d'assurer l'indépendance juridictionnelle de son territoire, par rapport aux autres municipalités. Il doit exécuter les accords adoptés dans la réunion de l'Ayuntamiento, ce qui lui permettra de promulguer et de publier les dispositions et les règlements municipaux nommés *bandos municipales*. Les réunions ou sessions formelles que célèbrent les membres de l'Ayuntamiento, composent le *Cabildo*, c'est-à-dire que le processus de délibération par majorité de membres sur des aspects spécifiques sont votés et décidés par le *Cabildo*²⁵⁰, qui est le nom officiel de cette réunion²⁵¹.

Le Président municipal est obligé de respecter et d'appliquer la législation des trois niveaux gouvernementaux : fédéral, local et municipal²⁵². Cela implique que sa fonction ne soit pas de légiférer, et se trouve limitée par cet aspect dans la mesure où il ne peut pas créer de législation à proprement parler, puisqu'il s'agit d'une compétence du législatif local.

Par ailleurs, le Président municipal peut également convoquer à des réunions des membres de l'Ayuntamiento pour connaître l'état du fonctionnement de l'administration et, s'il est nécessaire, de les convoquer à des réunions extraordinaires pour traiter des affaires urgentes (par exemple lors d'inondations dans les communautés, dans les périodes de fortes précipitations). C'est pourquoi il est fondamental pour les autorités que

concernés par la faveur. C'est alors comme ça que le manque de technicité du personnel municipal devient un problème et la gestion des gouvernements municipaux est jugé mauvaise lors du contrôle de comptes publics. Quant à la durée du mandat de gouvernants comme une solution pour achever les programmes ou projets gouvernementaux, paradoxalement les gouvernants municipaux et locaux (gouverneurs) coïncident par le fait qu'il faudrait autoriser la réélection.

²⁵⁰ F. MARGADANT Guillermo, *Los funcionarios municipales indianos hasta las reformas gaditanas*, in Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano, Estudios Historicos, No 26, T. II, UNAM, México, 1988, p. 711. Le Cabildo a toujours représenté les intérêts de la municipalité, même si pendant au cours de la période coloniale celui-ci était soumis au contrôle des autorités espagnoles, la naissance de la communauté créole a poussé vers la démocratisation. Puis après l'indépendance et particulièrement après la Révolution Mexicaine, la municipalité va acquérir un rôle plus important dans la structure de la fédération.

²⁵¹ HERNANDEZ MARIA Antonio, *Derecho Municipal*. Edit. IJ de la UNAM, Mexico, 2003, pp. 102-105. Le Cabildo est lié au passé du Mexique, selon lequel son existence remonte à la Colonie car il fallait avoir une structure administrative pour autoriser la construction d'une ville, avec des responsables pour s'occuper des services publics.

²⁵² ACOSTA ROMERO Miguel, *Teoria General del Derecho Administrativo*, Op.cit., p. 674

les actions des bureaux municipaux soient contrôlées, pour avoir une connaissance des problèmes de la communauté²⁵³.

Afin de pouvoir maintenir la paix dans sa démarcation territoriale, le Président Municipal peut exercer la force publique à travers la police municipale et si cela est nécessaire il doit collaborer avec les autorités fédérales et les gouvernements locaux. Comme nous le savons, la sécurité nationale est devenue une priorité (sexenat 2006-2012), face à un problème qui a dépassé la sphère municipale, par le combat mené par le gouvernement fédéral contre le trafic de drogue.

Le chef du gouvernement municipal peut intervenir dans plusieurs domaines, par exemple il peut, en réunion avec l'Ayuntamiento, nommer le personnel comme le secrétaire, le responsable du trésor ou les représentants municipaux dans les quartiers. Parmi ces domaines, l'un de ceux qui nous intéressent est relatif à la planification économique. En réalité cette compétence permet aux autorités locales d'établir un rapport entre le gouvernement et l'exécution des politiques publiques, de la même façon que pour les deux autres sphères gouvernementales que nous avons évoquées précédemment. C'est à travers ce moyen que les acteurs municipaux espèrent investir leur capital humain et politique vis-à-vis de la population²⁵⁴. Ils ont alors le droit de formuler leur Plan de Développement Municipal, qui est d'après la conception d'autonomie politique locale, un élément qui manifeste l'autodétermination des affaires locales²⁵⁵.

2°) Les fonctions des regidores et syndics

Dans le fonctionnement administratif de la commune ou municipalité²⁵⁶, les *Regidores* seront les membres de l'Ayuntamiento responsables de veiller à la prestation de services publics. Pour cela, ils participent fréquemment aux sessions de l'Ayuntamiento et ont le droit de voix et de vote dans la prise de décisions (Cabildo). Ils proposent des modalités de prestation de services, et en général des mesures relatives au fonctionnement administratif, afin de le rendre plus efficaces. En cas d'absence temporaire du Président

²⁵³ *Funciones y Atribuciones del Presidente Municipal*, H. Ayuntamiento de Jalapa Zacatecas, 2010-2013. Site officiel. www.jalapa.gob.mx

²⁵⁴ CASTRO LOZANO Rosario, Desarrollo regional y fortalecimiento de los gobiernos municipales, En NAVARRO ARREDONDO Alejandro et MEIXUEIRO NAJERA Gustavo, *Federalismo y Planeación Regional en México*, Op.cit, pp.19-24.

²⁵⁵ Plan de développement de la municipalité de Chimalhuacan/ Plan de Desarrollo del Ayuntamiento de Chimalhuacan 2006-2009, Estado de Mexico.

²⁵⁶ Le fonctionnement des municipalités se trouve inscrit dans les Lois organiques des municipalités de chaque Etat fédéré.

Municipal, ils peuvent le remplacer. Le nombre de *regidores* peut varier (13 à 20) et ses fonctions sont comparables à celle des ministres, mais uniquement au niveau municipal sur des activités relatives à l'emploi, au sport, à l'éclairage public, à la population, à la santé, au tourisme, aux groupes démunis, au développement urbain, au service d'égouts, à l'environnement ou aux marchés publics²⁵⁷.

L'autre figure qui fait partie de la municipalité est le Syndic, il est plus en lien avec des activités liées à l'aspect financier de la municipalité. On peut dire qu'il est le représentant des intérêts économiques de la commune, car il est responsable de la vérification et de l'inspection du trésor. Il intervient également au niveau juridique comme représentant de l'Ayuntamiento dans des situations qui pourrait affecter le trésor municipal. De même, il intervient dans la légalisation de la propriété municipale et peut formuler l'inventaire qui contiendra les biens immeubles, pour qu'ils soient intégrés dans les registres administratifs²⁵⁸.

B- Les compétences budgétaires

Les compétences de programmation et de votation du budget municipal sont un indicateur qui permet de constater l'existence d'une marge de manœuvre sur laquelle cet échelon gouvernemental peut prendre librement des décisions relatives aux besoins de sa communauté²⁵⁹.

Les résultats positifs ou négatifs de la gestion des ressources dépendent non seulement de facteurs techniques liés au corps administratif, qui va empêcher sans doute la bonne maîtrise financière, mais des engagements liés à son aspect politique²⁶⁰.

Dans les compétences budgétaires municipales on trouve une des principales, consistant à proposer au législatif local : les taux des impôts, les tarifs de droits, des produits et en général les recettes qui vont alimenter son budget, d'après les Lois Organiques municipales de chaque Etat fédéré. Malgré cette possibilité de calculer les montants des recettes, la décision finale ne corresponde pas aux autorités municipales de

²⁵⁷ ACOSTA ROMERO Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op.cit., p. 675

²⁵⁸ GAMIZ PARRAL Maximo, *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, Op.cit., p. 393-394.

²⁵⁹ GARCIA DELGADO Jorge Luis, *Hacia un federalismo economico : el reto de los proyectos regionales y municipales*, in NAVARRO ARREDONDO Alejandro et MEIXUEIRO NAJERA Gustavo, *Federalismo y Planeación Regional en México*, Op.cit., pp. 77-80. "La participation des autorités locales est fondamentale dans l'élaboration de projets au bénéfice et à la satisfaction des besoins sociaux"

²⁶⁰ SANCHEZ Juan, *Municipios mal portados*, Op.cit., pp. 23-24.

les approuver. Cette situation s'oppose à l'autonomie de l'échelon municipal qui est partiellement exercé par la possibilité de décider les dépenses. Ce sont les dépenses alors le domaine (1) qui va permettre d'exercer les compétences budgétaires limitées de la municipalité, soumises à un contrôle budgétaire municipal (2).

1°) La discussion des dépenses municipales

De la même manière que les deux autres échelons gouvernementaux (federal et local), la municipalité mexicaine se voit attribuer par la législation locale, la responsabilité et la compétence de formuler le budget relatif à ses dépenses mais pas aux recettes. Les plans et programmes municipaux contiennent les objectifs, les politiques et la description de stratégies générales, ainsi que le type de responsable de leur exécution²⁶¹. Il apparaît qu'ils répondent dans la pratique budgétaire aux mêmes questions que celles que nous avons précédemment évoquées pour les autres acteurs gouvernementaux, à savoir, *qui fait quoi, avec quels moyens et pour quoi*²⁶². Cette prévision permet en théorie d'établir un bilan sur les moyens mis à disposition et les principales priorités²⁶³.

Tous les membres de l'Ayuntamiento participent au processus budgétaire municipal. Le Président municipal détermine les objectifs et prépare les programmes en fonction de l'information rapportée par les *regidores* dans le cadre de leurs fonctions. Cette étape correspond à celle de la programmation, qui permet de prendre en considération les principales problématiques de la communauté²⁶⁴. Le trésorier municipal sera responsable d'évaluer la répartition des ressources selon les recettes disponibles par rapport à des nécessités déterminées par le Président municipal dans son programme gouvernemental. Le contenu explicite de ses fonctions est inscrit dans certains cas dans les manuels

²⁶¹ Certains Etats élaborent des manuels qui contiennent les critères à observer dans la programmation municipale, afin de coordonner les efforts et que ceux-ci puissent coïncider avec les plans des États. Voir *Manual para la Elaboracion del Plan Nacional de Desarrollo Municipal 2009-2012*. Gobierno del Estado de Mexico, 2009, p. 106-114

²⁶² NUNO SEPULVEDA Jose y SANTANA LOZA Salvador, *Legislacion en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto publico local*, Op.cit., p. 88

²⁶³ SEDAS ORTEGA Cecilia, *Legislacion en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto publico local*, Op.cit., p. 37

²⁶⁴ CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz, *Presupuestacion programatica local*, in Boletin Mexicano de Derecho Comparado, No 102, septiembrediciembre 2001, pp. 748-751. La première activité de la programmation budgétaire municipale consiste d'après le Professeur CHAPOY Dolores, en faire une évaluation sur l'état des services publics afin de déterminer les besoins des communautés et pouvoir élaborer les prévisions financières sur les dépenses.

d'organisation du trésor municipaux²⁶⁵, qui comprennent les fonctions du recouvrement et des actions pour gérer l'aspect financier global, y compris la distribution spécifique de fonds de transferts fédéraux. Il faut dire que les transferts fédéraux ne sont pas compris dans le projet budgétaire, ni affectés discrétionnairement par la municipalité car il s'agit de paquets conditionnés, ce qui empêche de les programmer autrement²⁶⁶.

Cette capacité de programmation budgétaire des autorités municipales révèle l'existence d'un pouvoir de prévision économique comparable à celui de la fédération et des Gouverneurs des Etats fédérés. La notion de proximité des autorités envers la société, prend un caractère plus dynamique dans cette perspective, dans le sens où cet échelon gouvernemental (municipal) conservera la liberté de décider des besoins qui peuvent échapper aux yeux des autorités hiérarchiquement supérieures, soit aux gouverneurs ou à la fédération²⁶⁷.

Les dépenses objet de discussion des autorités municipales sont relatives à la prestation de services publics et nous les résumons dans le tableau suivant²⁶⁸.

Les dépenses municipales
-Dépenses administratives
-Sécurité municipale
-Entretien d'infrastructure sportive
-Entretien d'infrastructure municipale
-Entretien du réseau d'approvisionnement d'eau potable
-Collecte d'ordures et service de propreté
-Entretien du service d'éclairage, d'assainissement et réseau d'égouts
-Entretien de jardins et parcs publics
-Promotion touristique

²⁶⁵ H. Ayuntamienot Constitucional de Tlalnepantla de Baz, *Manual de organizacion de la tesoreria municipal para el periodo 2009-2012*, pp. 2-10.

²⁶⁶ LARIOS CONTRERAS Cesareo, *Autonomia de los municipios en el manejo de los fondos de aportaciones del ramo 33*. Hacienda municipal. in Indetec, no 78, junio, Guadalajara, Mexico, 2002, p. 44

²⁶⁷ CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz, *Presupuestacion programatica local*, Op.cit., p. 479

²⁶⁸ Les dépenses municipales sont en relation aux compétences inscrites dans l'article 115 Constitutionnel dont le contenu de cet article se trouve dans les annexes série I, *Les principales articles de la Constitution fédérale relatifs au fédéralisme financier*.

Le processus de votation du budget municipal est très particulier car l'absence d'un organe législatif provoque une duplicité de fonctions de *regidores* qui, comme nous l'avons mentionné, vont réviser, analyser et approuver lors de leur réunion en *cabildo*.

L'exercice du budget une fois préparé et approuvé, est limité à une année et les membres du gouvernement ne peuvent que se limiter à l'emploi de ressources pour des activités spécifiquement contenues dans le document financier²⁶⁹.

2°) Le contrôle budgétaire municipal

Selon les rapports présentés par l'organe de contrôle de la Chambre des Députés fédérale²⁷⁰, les municipalités ont continué à effectuer des actions qui rendent injustifiables l'utilisation de ressources financières. Cette situation est préoccupante, car la gestion municipale qui cherche l'attribution de plus de transferts fédéraux ou de nouvelles bases d'imposition fiscale, semble ne pas parvenir à rectifier son organisation interne²⁷¹. Cela va à l'encontre du processus de démocratisation par lequel les acteurs locaux réclament une autonomie et une liberté plus intégrales. Nous considérons que l'inefficacité municipale a renforcé et va encore justifier les arguments fédéraux afin de maintenir cette tendance centralisatrice des finances, lorsque les défauts de gestion budgétaire municipale ne sont pas corrigés²⁷².

On pourrait donner l'impression qu'il n'existe aucun type de contrôle interne au niveau municipal et que les déficiences présentées à la lumière de rapports de contrôle le

²⁶⁹ Les spécificités de l'exécution des budgets municipaux sont contenues dans des documents élaborés par les Congrès locaux et permettent de guider les actions des fonctionnaires sur l'organisation et exécution du budget.

²⁷⁰ Rapports de Comptabilité Publique 2000 à 2009, de l'Auditoria Superior de la Federacion. Préalablement mentionnés.

²⁷¹ Dans l'Etat de Hidalgo, 84 municipalités ont présenté des irrégularités dans leur comptabilité publique. Parfois ils n'ont pas les documents qui justifient les dépenses. Paradoxalement cette région est placée parmi les moins transparentes. Voir Milenio online, *Olvera pide a ediles comprobar sus recursos*, 17/05/2011. In www.impreso.milenio.com

²⁷² MANNING NOVALES Andres, *Municipalización de los Recursos*, in Memoria del IV Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad, *Federalismo y Reforma Administrativa Municipal*, Op.cit., pp. 333-335. Le Président de la Commission d'Hacienda de la Chambre de Députés du Congrès de l'Etat d'Hidalgo en 1998 avait déjà considéré le problème du manque de capacité technique et du contrôle de dépenses au niveau local. Particulièrement pour le niveau municipal le fait de transférer soudainement l'exécution de programmes gouvernementaux ainsi que des ressources financières était un risque par le manque de capacité administrative de cet échelon de gouvernement à s'adapter aux nouvelles conditions d'utilisation, cela compromettrait les bénéfices de dépenses publiques sur la population. La gestion de ressources sous cette optique consiste à adapter d'abord la structure administrative aux nouvelles fonctions.

justifient. Cependant, il existe une activité de contrôle interne (a) et externe (b) transposée à l'image de la structure de contrôle local et même fédéral.

a) Le contrôle interne

Le contrôle interne de cet échelon gouvernemental est réalisé par l'organe responsable des finances, dans le cas de la municipalité il s'agit du trésor municipal²⁷³. Selon le type de programme adopté dans le cadre de son budget, le syndic peut vérifier, en collaboration avec le Président municipal et même en réunion par le *Cabildo*. La responsabilité du contrôle s'effectue pour constater l'état du développement des activités décidées et voir si celles-ci respecteront la programmation annuelle, car l'exercice des ressources financières permettra d'intégrer éventuellement les programmes de l'année suivante. La véracité des données rendues par le syndic est clé pour justifier les dépenses –qui parfois sont inexactes comme nous l'avons mentionné– lors du contrôle externe par l'organe fédéral²⁷⁴.

La réunion du *Cabildo* va vérifier à travers le syndic en deux temps, le premier sera préalable à la dépense afin que les ressources engagées soient destinées spécifiquement, et le deuxième temps, lors du bilan global des comptes publics pour évaluer les résultats et pouvoir l'envoyer à la législature locale.

Dans le cadre du fédéralisme financier nous observons que l'une des problématiques qui affectent l'exercice des compétences entre les différents échelons, mais particulièrement le municipal, est la capacité technique. En effet les régions mieux équipées au niveau du personnel et de l'infrastructure ont plus de possibilités de systématiser la gestion budgétaire, et de s'insérer dans un processus plus actif pour rendre des informations mensuelles, trimestrielles, etc. En revanche, les moins équipées ont du mal à élaborer ou intégrer la comptabilité publique²⁷⁵. Les actions financières des acteurs municipaux appréhendées sous l'angle du contrôle budgétaire sont complexes et parfois contradictoires. En effet il apparaît que des communes de petite taille ont manifesté une gestion plus transparente. Selon les spécialistes, les autorités y sont plus proches de la

²⁷³ MORONES HERNANDEZ Humberto, *Presupuestacion, ejercicio y control del gasto público municipal*. Edit. Indetec, Guadalajara, Mexico, 1991, pp. 206-207.

²⁷⁴ Dans l'optique de limiter et d'éviter des actes de corruption, le contrôle municipal est devenu plus important ces dernières années. Cf., MARQUEZ Daniel, *Funcion juridica de control de la administracion publica*, Op.cit., pp. 80-82.

²⁷⁵ UGALDE Luis Carlos, *La rendicion de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*. Auditoria Superior de la Federacion, Mexico, 2002, pp. 36-38.

communauté, qui participe et s'investit dans les activités locales, ce qui leur permet de veiller à l'exercice des ressources²⁷⁶.

b) Le contrôle externe

Le contrôle externe de la commune est réalisé par le Congrès local, qui procédera après avoir reçu le rapport présenté par les autorités municipales afin de vérifier si les dépenses ont été respectées selon la programmation réalisée²⁷⁷. La préparation de l'information qui sera rendue à l'organe de contrôle local, sera la responsabilité du Président municipal, le syndic responsable des finances et le trésorier. Son rapport contiendra les résultats financiers des dépenses, de l'endettement, de l'œuvre publique en construction et de celle qui a été terminée.

En principe, le contenu doit être accompagné de justificatifs de dépenses, mais comme nous l'avons mentionné précédemment, parfois les municipalités ont du mal à remplir cette condition²⁷⁸.

§2- *L'autonomie municipale mise en question*

Acteur incontournable dans la consolidation démocratique de l'État fédéral mexicain, la municipalité semble avoir acquis un rôle plus important ces dernières années, ce qui s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'État vers une participation et une intégration des acteurs locaux dans la consolidation du système démocratique. L'acteur municipal est souvent considéré comme une victime face au pouvoir de la fédération, par les compétences de celle-ci dans tous les domaines, comme nous avons pu le constater. Il reste à voir si dans le processus de décentralisation engagé par la sphère fédérale, les municipalités sont sorties vraiment renforcées ou si ce n'est que le résultat d'un épisode politique qui n'est pas encore parvenu à une véritable autonomie. Dans cette perspective

²⁷⁶ CABRERO MENDOZA Enrique, Conferencia, *Mexico contra la corrupcion*. 16 abril, Mexico, 2002.

²⁷⁷ CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz, *Presupuestacion programatica local*, Op.cit., p.751. Le contrôle externe est fait par le Bureau de Contrôle dépendant du Congrès local, nommé Contaduria Mayor de Hacienda. L'autre responsable de ce contrôle externe est le Gouverneur de l'Etat fédéré.

Nous rappelons que dans la Section II d'Annexes en CD, *les principales lois financières par niveau de gouvernement au Mexique*, se trouvent des lois sur le contrôle de comptes publics.

²⁷⁸ CEDUJO Guillermo y RIOS Alejandra, *La rendicion de cuentas del gobierno municipal en Mexico*, Centro de Investigacion y Docencia Economicas, no 224, julio, 2009, pp. 1-5. Les structures des gouvernement fédéral et local sont incapables de garantir les bons résultats du contrôle budgétaire, une situation encore plus évidente pour le niveau municipal qui se trouve dans des conditions techniques plus précaires.

cette situation aurait pu les enchaîner à un processus de dépendance plus étroit du gouvernement fédéral et local par son insuffisance financière.

En tant qu'acteur de la structure fédérale il mérite une attention particulière car dans l'équilibre du pouvoir, les réformes créent une illusion, une image qui semble différer entre son contenu et ses finalités. Le choix des décideurs est potentiellement la formalisation de limites fixées aux aspirations des acteurs municipaux, pour leur attribuer un rôle purement administratif, afin de rendre plus clair le fait que, dans l'exercice de son autonomie, il soit limité et contraint de respecter les conditions des autorités supérieures. Dès lors, quel type de pouvoir pourront-ils exercer face à une législation créée pour préciser ses fonctions et ses limites ?²⁷⁹

Nous allons présenter dans cette partie de notre recherche deux aspects qui nous permettront de continuer la discussion sur les terrains des conflits, pour pouvoir dévoiler le sens et les limites de l'autonomie, de ce qui semble avoir été une révolution dans la consolidation du pouvoir municipal. Le débat se situe alors entre la liberté de gestion municipale (A) et sa fausse autonomie (B), si cela peut paraître contradictoire nous allons expliquer comment cela est possible.

A- La liberté de gestion municipale

La réforme Constitutionnelle de 1999, à l'article 115 Constitutionnel, a été l'initiative de forces politiques dans la chambre des Députés fédérale, dont les partis politiques les plus importants comme le PRI, le PRD, le PAN, et le PT ont accordé la nécessité de préciser les compétences de la sphère municipale, qui avait été depuis longtemps délaissée²⁸⁰.

Le fait d'affirmer davantage les compétences semble avoir été le résultat de plusieurs circonstances parmi lesquelles la situation politique des communautés autonomes (Caracoles) dans l'État fédéré de Chiapas (1994), qui demandaient une liberté

²⁷⁹ Le manque d'intérêt des autorités fédérales pour développer le régime juridique de la municipalité était très évident. Par exemple en 1995, 55% des municipalités ne disposaient pas d'une réglementation municipale propre pour exercer leurs fonctions. La dépendance du Législatif local pour la création de sa normativité les limite dans l'accomplissement de leurs fonctions. La réforme constitutionnelle de 1999 va changer la conception et le fonctionnement municipal. Cependant la liberté de gestion est également mise en question par sa dépendance financière. Cf., *Evolucion de la Hacienda Municipal en Mexico*, Indetec, Federacion Nacional de Municipios de Mexico, A.C, 2003, pp. 2-32.

²⁸⁰ HERNANDEZ DIAS Jorge y MARTINEZ Victor Leonel, *Dilemas de la institucion municipal, Una incursion en la experiencia oaxaquena*, Edit. Miguel Angel Porrua y Universidad Autonoma de Oaxaca, 2007, pp. 101-103.

totale de gestion qui leur permettrait de s'organiser et de gérer leur vie interne selon leurs coutumes. Cette dimension renouvelée du rôle de la sphère municipale prétend avoir un caractère d'autodétermination dans le sens politique du terme. Dans cette perspective la recherche d'un pouvoir décisionnel des municipalités de décider librement son organisation interne est renforcée selon les autorités fédérales par la prévision économique locale et les programmes sociaux strictement municipaux, sans l'intervention des autorités locales ou fédérales²⁸¹. Cependant le facteur réel qui permettrait de confirmer l'existence de l'autonomie est l'aspect financier, ce qui n'a pas été intégré dans la réforme car dans la rédaction on trouve les limites du dispositif introduit « *les municipalités pourront administrer librement leur trésor, lequel sera composé par les bénéfices de ses biens ainsi que les contributions et recettes que les législatures établiront en sa faveur* »²⁸².

Pour les politiciens, l'autonomie municipale est confirmée par l'inscription de l'attribution de la liberté de gestion, mais il apparaît que cette conception est pertinente afin de ne pas libérer les Ayuntamientos municipaux des décisions du gouvernement local. Derrière le discours qui pourrait être présenté par les décideurs se cache une volonté de ne pas les rendre vraiment autonomes dans le sens large du terme. D'ailleurs le Dr. Raul Olmedo a qualifié la portée du rôle des acteurs municipaux d'insuffisante, même incitatrice de divergences territoriales : « *est inacceptable une réforme qui bénéficie aux municipalités urbaines et marginalise les rurales(...) la réforme élude les grands problèmes : l'approfondissement de l'écart entre les municipalités urbaines et rurales, le déséquilibre régional ; la réforme met en danger la gouvernance et ne traite pas d'une relation plus équitable entre les municipalités* »²⁸³.

L'autonomie des acteurs municipaux par l'inscription de la libre gestion du trésor municipal semble avoir été le concept par lequel les décideurs législatifs, ont voulu donner l'impression du passage d'un organe purement administratif, vers un autre plus vivant dans le politique et vraiment autonome. Parmi les compétences qui leur ont été

²⁸¹ GAMIZ PARRAL Gamiz, *Las relaciones del municipio, los estados y el gobierno federal en Mexico. Nuevo artículo 115 Constitucional*, in VALENCIA CARMONA Salvador, *El municipio en Mexico y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, UNAM, Mexico, 2005, pp. 91-93. L'autonomie est aussi un aspect que les chercheurs considèrent, il faut examiner, car en citant à Diego VALADES, il existe le risque de fragiliser l'équilibre préexistant par rapport à la souveraineté dans l'État, ce qui pourrait provoquer sa fragmentation.

²⁸² Article 115 Constitutionnel, Alinéa IV. Langue d'origine « Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, asi como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor »

²⁸³ Camara de Diputados, *Cronica Legislativa*, no 9, 3a época, julio-agosto, 1999.

attribuées on trouvait particulièrement celles de l'aménagement du territoire et de préparation des plans de développement régional, tout en respectant les lois fédérales et locales²⁸⁴. Pour le reste de services publics inscrits dans la constitution²⁸⁵, ce sont plutôt des fonctions administratives obligatoires sources de ses recettes, à travers la prestation de services que nous permettront de clarifier dans les terrains de conflits de notre recherche²⁸⁶, les moyens de financement supposés assurer l'autonomie municipale.

B- La fausse autonomie municipale

L'une des principales caractéristiques du système fédéral est l'existence des niveaux gouvernementaux local et municipal financièrement autonomes. L'idée de rendre plus de libertés à la municipalité viendrait contribuer au développement économique, politique et social du système fédéral, avec des ressources financières et fonctions ou responsabilités équivalentes. Cependant cette autonomie ne sera que partielle²⁸⁷.

Relativement à l'autonomie municipale, le Député Juan Marcos Gutierrez Gonzalez, Président de la Commission pour le Développement Municipal et membre du groupe parlementaire du PAN a évoqué en 1999 que deux sujets restaient encore à traiter dans la réforme municipale. Le premier aspect est la réélection immédiate qui comme nous le savions, n'est pas autorisée dans le système juridique mexicain²⁸⁸, et le deuxième aspect est celui relatif aux compétences fiscales²⁸⁹.

²⁸⁴ Article 115 Constitutionnel, Alinéa V, incise a, b, c, d, e, et f. Traduction : « Les municipalités sont compétentes pour : formuler, approuver les plans de développement urbain municipal ; participer à l'administration de ses réserves territoriales ; participer à la formulation de plans de développement régional qui seront en accord avec les plans généraux en la matière ; autoriser, contrôler et surveiller l'utilisation du sol ; intervenir dans la régularisation de la propriété urbaine ».

²⁸⁵ *Ibid.*, Alinéa III.

²⁸⁶ Cf., Titre II les terrains du conflit, Chapitre 2 le terrain financier, B les recettes municipales.

²⁸⁷ MARTINEZ URIARTE Jacqueline, *Relaciones entre los ayuntamientos y los congresos de los estados : ensayo de sistematización*, in CABRERO MENDOZA Enrique, *Gobiernos Locales Trabajando, Un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, Op.cit., pp. 211-214. Du point de vue juridique, il apparaît que cette autonomie est limitée car les législateurs ont inscrit dans la Constitution fédérale une série de compétences et l'obligation de la municipalité de soumettre aux lois approuvées par le Congrès local. Sur le plan financier, pour le Professeur Jacqueline MARTINEZ le manque d'autonomie du niveau municipal est évident à travers cet attachement législatif envers la législature des Etats fédérés, qui distribuent également les ressources fédérales vers les municipalités.

²⁸⁸ PEREZ VEGA Moises, *El fortalecimiento de las legislaturas locales como agencias de rendición de cuentas*, in *El Poder Legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo*, Encuentro Nacional de Comisiones de Reglamentos y Practicas Parlamentarias u homologas, Edit., Camara de Diputados, Ciudad de Manzanillo Colima, 18 de febrero de 2005, pp. 60-63. L'opinion sur la réélection des acteurs politiques est partagée, pour certains comme le Professeur Moisés Perez Vega la non-réélection, par exemple dans le cas du Pouvoir Législatif local, affecte décisivement la spécialisation des législateurs, qui manquent d'expérience et par conséquent, la création de lois ou la prise de décisions efficace sur la

La question de l'autonomie municipale s'inscrit en ce qui nous concerne dans le cadre du fédéralisme financier, dans le cadre des compétences que les acteurs peuvent exercer afin de financer leurs dépenses, comme est le cas de pouvoir voter les recettes. Ce qui vraisemblablement ne relevait pas de l'intérêt des législateurs en 1999 lors de la réforme Constitutionnelle à l'article 115.

Il est possible de concevoir dans ce contexte, que l'autonomie à laquelle font référence les acteurs politiques fédéraux soit fausse et imprécise car l'exercice des compétences est limité par les organes supérieurs, qu'ils soient locaux ou fédéraux, sur lesquels les autorités municipales sont obligées de veiller en premier lieu, notamment en ce qui concerne le respect de dispositions établies avant de prendre des initiatives à titre individuel. Cela signifie que le contenu de l'article 115 qui a rendu plus de « *liberté* », a plutôt servi de justification pour délimiter son champ d'action, par rapport à ce que les autorités municipales faisaient déjà auparavant (prestation de services publics), mais qu'il fallait formaliser et institutionnaliser par la reconnaissance de leur personnalité juridique au niveau Constitutionnel.

L'incorporation de la libre gestion et la spécificité des responsabilités municipales a été célébré comme un succès, qui a permis d'avancer vers le perfectionnement de la structure fédérale mexicaine, même si la réélection n'a pas été traitée, ni les compétences fiscales du niveau municipal. En revanche le système fédéral est devenu plus subsidiaire en termes généraux, par les adéquations financières qui permettraient de réorienter les transferts de ressources vers les municipalités contenus dans le Ramo 33 des transferts conditionnés. Voici la solution adoptée par les décideurs sur l'autonomie municipale.

L'interprétation du phénomène nous permet de constater que les décideurs ont arrangé, par le contexte dans lequel s'inscrit la nouvelle autonomie municipale, deux aspects qui auraient permis son adoption sans aucune difficulté. Le premier consistant à incorporer dans le discours politique la liberté de gestion municipale et la reconnaissance de sa personnalité juridique²⁹⁰. Le deuxième, consistant à passer à une formalisation de la décentralisation des fonctions, qui ne serait avertie que comme une expression de besoins

direction des États et des municipalités est compromise. Le manque d'expérience peut affecter également le contrôle des comptes sur l'utilisation des ressources financières.

²⁸⁹ H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, *Reforma al artículo 115 Constitucional : su necesaria defensa*. Crónica Legislativa, no. 10, 1 septembre, Mexico, 1999, p. 72-73

²⁹⁰ FAYA VIESCA Jacinto, *La constitucion tendra que otorgarles a los municipios la autonomia municipal*, in VALENCIA CARMONA Salvador, *El municipio en Mexico y en el mundo*, Op.cit, pp. 36-49.

municipaux. « *La décentralisation a été un processus irrésistible et sans précédents qui a bénéficié aux États et aux municipalités en leur transférant plus de fonctions, de ressources et de capacités de gestion* »²⁹¹.

Ce qui est évident dans l'interprétation de cette situation, est que le fait d'évoquer ouvertement une réforme sur la décentralisation aurait pu être plus conflictuel pour les décideurs car il aurait fallu préciser les moyens de financement, et à la place a été inscrite la liberté de gestion du trésor municipal.

Voici ce qui cache l'autonomie municipale qui ne consistait pas sur le plan financier, à rendre plus de compétences financières, sinon à encadrer et à formaliser leurs responsabilités, dans une perspective de *municipalisation* des services publics. On voit transférer des responsabilités des États vers les communes²⁹².

Afin de pouvoir discerner le contenu de l'autonomie locale en ce moment, pour que nous soyons dans la mesure d'expliquer ses limites avec les sujets qui suivront dans cette recherche, nous devons présenter tous les facteurs, positifs et négatifs, de réformes ou de situations économiques et politiques par lesquelles le Mexique est passé, pour arriver à voir que tous les acteurs sont intervenus et ont rendu complexes les relations financières, voire le propre modèle fédéral. Ce pourquoi avec l'entrée en vigueur de la réforme Constitutionnelle de 1999, celle-ci nous permet de tirer un côté positif, en ce qui concerne la responsabilité des fonctionnaires qui composent la structure municipale (Ayuntamiento) qui sont plus obligés de rendre des résultats plus performants dans les domaines qui leur ont été transférés. Ils sont plus exposés devant les électeurs par les résultats qui, loin de condamner leur carrière politique, donne une image d'efficience ou d'inefficacité du parti politique auquel ils sont rattachés.

Il est vrai que les dépenses débordantes liées à la prestation de services municipaux les empêchent de les financer avec des moyens propres et de négocier au niveau local l'attribution de montants plus importants dans le budget. La question que nous retiendrons pour le moment est de savoir si le manque de ressources n'est pas dû aussi à un manque d'exercice de ces compétences en matière de collecte de droits, lors de la prestation de services. Que font-ils de cet argent, est-il bien employé ou bien est-il gaspillé ?

²⁹¹ REZA SALDANA Alberto, *El municipio del nuevo milenio*. Cronica Legislativa, Congreso de la Union, Analisis, no. 10, 1 septembre, Mexico, 1999, p. 76

²⁹² Cette notion est apportée par le Prof. Jorge Fernandez Ruiz, chercheur à l'UNAM, qui considère que l'un des plus grands apports de cette réforme est l'élaboration d'un catalogue de compétences exclusives de services publics. Voir FERNANDEZ RUIZ Jorge, *Servicios Publicos Municipales*. Edit. IJ de la UNAM, Mexico, 2002, pp. 195-198.

Les relations financières entre les trois sphères de gouvernement sont possibles grâce à la formalisation de compétences dans la législation, et les accords signés entre eux pour déterminer leurs limites ; ceci permettant alors le fonctionnement du fédéralisme financier.

Comme nous l'avons mentionné dans notre titre introductif, une homogénéité de problématiques est visible dans la plupart de nations. Nous avons avancé une homogénéité de solutions, comme les transferts conçus par les décideurs afin de rendre à chaque sphère gouvernementale une partie de la collecte nationale des impôts nationaux. En Amérique Latine cela a suivi une tendance généralisée depuis les années 80, au Brésil cela a été inscrit dans la Constitution fédérale, en Argentine dans la loi 23.548 relative à la coparticipation fiscale fédérale et au Mexique dans la loi de Coordination fiscale²⁹³. Cependant cette solution universelle, n'est que partielle, car les problèmes structurels de la fédération vont exposer les failles des acteurs gouvernementaux pour collecter davantage les recettes, qu'ils devraient obtenir dans le cadre de leurs propres compétences.

TITRE II : LES TERRAINS DU CONFLIT

Les deux terrains concernés dans cette partie sont le juridique (chapitre 1), qui comporte une étude de la formalisation des compétences constitutionnelles afin de distinguer plus précisément l'étendue et les limites par échelon gouvernemental. Nous glisserons ensuite vers le terrain financier (chapitre 2), qui est sans doute le terrain vers lequel l'ensemble des problématiques que nous avons traitées dans la thèse vont converger.

Nous devons rappeler, que malgré l'accumulation des facteurs historiques, politiques, économiques et les intérêts particuliers des groupes de pouvoir, s'est produite une structure juridique qui permet de faire fonctionner ce système fédéral. Cela, ne veut

²⁹³ De manière particulière on trouve des exemples de fonds de transferts dans les trois pays fédéraux. Par exemple en Argentine a été créé par la loi 24.049 de 1991, le transfert du service éducatif, du service de santé et des programmes alimentaires. Dans la fédération du Brésil on trouve le fond de renforcement du développement de l'éducation élémentaire et d'évaluation du secteur éducatif, créé en 1996. Au Mexique le système de coordination fiscale a prévu la création de plusieurs fonds conditionnés et non conditionnés, relatifs au programmes sectoriels et de renforcement territorial contenus dans les fonds 28 et 33, exposés préalablement dans notre recherche.

pas dire que dans sa composition il n'y ait pas un déséquilibre dans l'exercice du pouvoir, ni que son fonctionnement ne cache des conflits internes ou des conflits d'intérêt.

En effet, nous allons préciser dans cette partie de notre recherche les aspects juridiques qui nous aideront à la compréhension de la distribution des compétences au sein des trois niveaux de gouvernement. Ceci à partir également de deux dimensions, pour parvenir ensuite à concrétiser les capacités financières de chaque niveau. Premièrement, depuis la régulation constitutionnelle des rapports financiers. Deuxièmement, par la Coordination fiscale qui fixe les limites d'imposition et de répartition de recettes fédérales, mise en place par une codification fiscale fédérale et locale homogène.

Nous précisons les règles budgétaires pour les trois niveaux de gouvernement par lesquelles est mis en marche le partage des ressources ou des recettes. Il se trouve que ces aspects déterminent globalement les limites des différents échelons gouvernementaux dans le champ des finances publiques et donc les paramètres de fonctionnement dans le fédéralisme financier.

Chapitre 1 : Le terrain juridique

L'élément le plus significatif d'une structure juridique est sans doute la Constitution. Dans le système fédéral le partage de compétences entre la fédération et les unités fédérées relève de la Constitution²⁹⁴. La protection et le respect de son contenu est nécessaire dans le fonctionnement des institutions gouvernementales et ses relations avec la société. Nous l'avons vu dans le fonctionnement des acteurs, ceux-ci dépendent de la reconnaissance des compétences formellement inscrites dans la constitution. Cela permet de délimiter le champ d'action de chacun des acteurs lorsqu'il existe plusieurs niveaux gouvernementaux avec des obligations différentes²⁹⁵.

²⁹⁴ En effet la Constitution des pays est le moyen qui permet d'identifier les compétences des composants gouvernementaux. Cependant il existe des constitutions fédérales en Amérique Latine qui sont plus précises que d'autres. Le cas de la Constitution du Brésil est plus précis que celle du Mexique dans le partage de compétences fiscales. Alors il est plus facile d'identifier les limites entre les acteurs dans ce domaine. Cf. SILVEIRA DEFINI Luiz Felipe, *Manual de Direito Tributario*, 4ème, Edit., Saraiv, Sao Paulo, 2008, pp. 92-94. En mots de cet auteur, la Constitution permet de répartir les compétences de chaque personne de droit public interne, à savoir, l'Union, le District fédéral et les États et les municipalités.

²⁹⁵ Le système mexicain a adopté pour définir ses compétences constitutionnelles la formule résiduelle, à l'instar des États-Unis, de la Suisse, de l'Argentine, du Venezuela ou de l'Allemagne, pour donner quelques exemples. D'après l'auteur, il existe une augmentation du niveau de centralisation de ces États, dans leur système constitutionnel. CISNEROS FARIAS German, *La competencia constitucional necesaria y contingente en el Estado federal mexicano. Sus implicaciones en controversias constitucionales y*

Il est devenu de plus en plus important, dans le fonctionnement du fédéralisme financier, d'élaborer un vaste arsenal juridique assurant la légitimation de l'exercice des compétences. D'ailleurs à plusieurs reprises nous avons mentionné que ce fonctionnement institutionnel a provoqué l'élaboration d'un modèle fédéral centralisé, du point de vue juridique, apte aux besoins de gestion gouvernementale, et que la structure contemporaine de ce système fédéral est justement le résultat de ce processus de légitimation par la loi.

Les fonctions exercées par chacun des acteurs gouvernementaux serviront à expliquer le rôle qu'ils vont jouer dans la structure fédérale du point de vue pyramidal. En effet dans cette structure, on trouve des décideurs et des exécutés d'ordres. Dans ce cas, la sphère fédérale va se placer au plus haut de la pyramide de compétences pour décider et ordonner ce qui convient à la nation, tandis que les acteurs locaux et municipaux seront soumis à cette volonté fédérale²⁹⁶, selon les compétences issues du domaine constitutionnel (Section 1) et du domaine réglementaire (Section 2).

Section 1 : Le domaine Constitutionnel

Comme le dispose la Constitution fédérale, le peuple mexicain a décidé de constituer une République démocratique fédérale, composée par des États libres et souverains, unis dans une fédération, dont les principes de cette union sont déterminés par la propre Constitution fédérale²⁹⁷.

La primauté du droit fédéral sera ainsi déterminée par la Constitution fédérale²⁹⁸ et par l'interprétation de son contenu. Cette situation sera fondamentale dans la mise en exécution des relations financières intergouvernementales puisqu'une vaste normativité fédérale va établir les limites entre les acteurs, en privilégiant notamment la fédération²⁹⁹.

acciones de inconstitucionalidad, in Estudios en Homenaje a FIX ZAMUDIO Hector, III, 2009, pp. 473-476.

²⁹⁶ VILLEGAS B. Hector, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, 7ème, Edit. Depalma, Buenos Aires, 2001, p. 185 et suivantes. Cette forme d'organisation permet d'établir des limites aux dispositions juridiques locales à partir d'une hiérarchie Constitutionnelle fédérale.

²⁹⁷ Article 40 de la Constitution fédérale en vigueur.

²⁹⁸ Article 41 de la Constitution fédérale en vigueur. « Le peuple exerce sa souveraineté à travers les Pouvoirs de l'Union, dans les cas de la compétence de ceci, et pour les États, en ce qui concerne ses régimes internes, selon les termes établis par la Constitution Fédérale et les particularités des États, celles qui dans aucun cas ne pourraient contrevenir aux dispositions du pacte fédéral ».

²⁹⁹ RIOS GRANADOS Gabriela, *Federalismo Tributario*, in VALENCIA CARMONA Salvador, *El municipio en Mexico y en el mundo*, Op.cit., pp. 413-414. Le système constitutionnel va nous démontrer que dans la détermination des compétences des acteurs, le niveau local, et particulièrement le niveau

Afin de pouvoir connaître les limites entre les sphères gouvernementales, il suffit de voir les compétences financières fédérales (§1) et l'attribution de compétences constitutionnelles des gouvernements locaux (§2).

§1- L'accroissement de compétences financières fédérales

La complexité du système fédéral mexicain, qui a été nourrie à travers le temps par des aspects politiques et économiques utiles pour démontrer l'accumulation du pouvoir par le gouvernement fédéral, n'est pas un argument suffisamment concret pour expliquer l'état de notre système des rapports financiers intergouvernementaux. Il a été nécessaire dans ce cas l'interprétation de la propre structure juridique des compétences dans le système constitutionnel et réglementaire pour trouver des explications sur les relations financières. Nous verrons plus particulièrement qu'en ce qui concerne le domaine financier, la problématique se répand sur différents terrains qui convergent simultanément³⁰⁰ afin de pouvoir créer d'après la conception des décideurs, un État fédéral plus dynamique et en accord avec notre époque. D'ailleurs, cela est un phénomène qui se répand globalement « l'évolution contemporaine du fédéralisme semble marquée par un processus de centralisation, qui tendrait à vider le fédéralisme de son contenu au profit d'une centralisation s'opérant au bénéfice de l'Etat fédéral »³⁰¹

Il nous semble qu'à force de vouloir insérer la nation mexicaine dans un processus de développement économique mondial, il y a eu une organisation tendancieuse de trois domaines ; le politique, l'économique et le juridique, qui ont fini par bénéficier simplement à la sphère fédérale, laissant de côté la possibilité d'une réforme par la décentralisation dans le but d'un équilibre des pouvoirs et d'une consolidation de l'autonomie locale. Le politique, semble ne pas avoir conservé de corrélation entre les

municipal, ne possède pas d'autonomie financière. Ce niveau ne possède pas non plus de compétences législatives, car il est subordonné à la fédération et au gouvernement des États fédérés.

³⁰⁰ En effet l'élargissement de compétences fédérales s'explique dans cette perspective par les nombreuses crises économiques et par les défis imposés lors de la mondialisation économique. Les divergences territoriales justifient également la prise de décisions. Il apparaît que le facteur au cœur des décisions gouvernementales est l'économique.

³⁰¹ CHANGNOLLAUD Dominique, *Droit Constitutionnel Contemporain*, Tome I, Théorie Générale, les Régimes Etrangers, 5^{ème}, Edit. DALLOZ, 2007, pp. 164-167. Pour cet auteur que nous avons cité, il existe deux éléments qui permettent de d'analyser cette situation en Allemagne, au Canada et aux États Unis : la création d'un système de transferts par les subventions fédérales et par les conflits ou litiges sur lesquels doit se prononcer la Cour Constitutionnelle. Ce sont des aspects que nous allons retrouver dans le fédéralisme mexicain, objet de notre première partie de thèse.

institutions fédérales dans l'équilibre du pouvoir économique avec le niveau local, mais en les tournant et en les adaptant au bénéfice de gestion des acteurs fédéraux, particulièrement l'exécutif. Les crises économiques sont la preuve palpable de la nécessité fédérale de contrôler la sphère locale.

Nous pouvons dire également que dans l'interaction des facteurs politiques et économiques on trouve une concentration du pouvoir fédéral, particulièrement de l'Exécutif, qui a fini par tourner le facteur économique en moyen de contrôle politique. Par le juridique nous observons une légitimation de l'action publique fédérale sur les différents terrains sur lesquels le pouvoir peut se déployer. C'est-à-dire, des terrains sur lesquels l'influence du fédéral par la mise en place de politiques publiques est absolument incontestable due à la nature des dépenses, particulièrement en matière de santé, d'éducation, de sécurité ou d'infrastructure.

Du point de vue historique, l'accumulation des compétences financières fédérale s'est consolidée progressivement dans l'adoption des constitutions fédérales, comme nous l'avons mentionné brièvement dans la première partie de notre thèse et que nous reprenons ici³⁰², par le fait qu'il existe dans la capacité de légiférer, une multitude de domaines exclusivement fédéraux. C'est bien là que se situe le cœur du fédéralisme centralisé. Ce qui est d'ailleurs possible grâce à l'imprécision des compétences fédérales dans la constitution (A) et par une confirmation de l'attribution de compétences fédérales par la Cour Suprême de Justice (B).

A- L'imprécision des compétences financières fédérales dans les deux premières Constitutions : un mécanisme d'appropriation du pouvoir financier

Par la manière dont les États distribuent les compétences entre les divers échelons d'autorité, il existe trois modalités employées d'après le politologue Georges Burdeau³⁰³ : la première est relative à une distribution expresse de compétences appartenant à chaque

³⁰² RIOS GRANADOS Gabriela, *Federalismo Tributario*, En VALENCIA CARMONA Salvador, *El municipio en Mexico y en el mundo*, *Ibid.*, pp. 412-415, 419-422. En effet pour voir qu'il existe une accumulation du pouvoir par la fédération en matière financière, les États fédérés ne peuvent pas établir d'impôts par rapport aux domaines exclusifs de la fédération, cela à la lumière des dispositions constitutionnelles.

³⁰³ BURDEAU Georges, *Tratado de ciencia politica*. Volume II, *El Estado*, Edit. UNAM, Mexico, 1985, p. 247.

échelon gouvernemental, ce qui rend peu flexible le système fédéral. La deuxième modalité consiste à souligner de manière précise les compétences de l'échelon local, ce qui permettrait par exception d'identifier celles qui appartiennent au gouvernement central. La troisième modalité est celle qui consiste à inscrire dans la constitution les compétences fédérales, et celles non-inscrites par exception sous un critère résiduel sont attribuées aux autorités locales. Cette dernière modalité est celle que le Mexique adoptera dans son article 124 constitutionnel : « Les compétences n'étant pas conférées explicitement en faveur des fonctionnaires fédéraux par cette constitution, s'avèrent réservés aux Etats de la fédération ». Quant aux pays comme le Brésil ou l'Argentine, ces deux pays ne vont pas se détacher de la même conception de distribution de compétences fiscales, d'ailleurs ceci a provoqué des problèmes entre la fédération et les gouvernements locaux³⁰⁴.

En effet le manque de précision des compétences contenues dans les deux premières constitutions fédérales mexicaines (1824 et 1857), a contribué à ce que dans la pratique l'Etat fédéral exerce un pouvoir absolu, n'ayant pas de précisions sur les compétences du niveau local. Ce qui aurait permis de faire fonctionner les relations intergouvernementales dans un système résiduel³⁰⁵. L'élément clé qui a justifié la capacité de l'Etat fédéral à se superposer, était de toute évidence la protection de la souveraineté.

L'adoption de la Constitution de 1824 que nous avons mentionnée (Première Partie, Titre des facteurs d'instabilité, Facteurs Politiques) dans ses articles 6 et 7 relatifs à l'intégration du pays par des États indépendants, libres, et souverains dans son administration interne, n'a pas délimité de compétences fiscales entre les niveaux du gouvernement³⁰⁶. La seule interdiction mentionnée concernait la non-imposition par les

³⁰⁴ NAVARRO COELHO Sacha Calmon, *Curso de Direito Tributario Brasileiro*, 7ème, Edit., Forense, Rio de Janeiro, 2004, pp. 94-98. L'imprécision des limites du pouvoir fiscal au Brésil a provoqué des conflits, par la volonté des acteurs locaux d'exercer ce pouvoir, même si la constitution contient un partage des impôts, la détermination de limites du pouvoir fiscal n'est pas très bien définie. L'article 145 de la Constitution du Brésil autorise à l'Union, les Etats ou le District Fédéral et les municipalités, le pouvoir d'établir des impôts, pour le Professeur NAVARRO, il n'existe pas de détermination de quel type de modalités d'imposition. Relativement au système argentin, la Constitution fédérale de ce pays établi dans l'article 75 sur les compétences du législatif, qu'il est possible d'imposer des contributions de manière concurrente avec les gouvernements des Provinces, sans préciser quels sont les limites. Nous trouvons également que l'article 121 de la Constitution argentine, « les Provinces conservent tout le pouvoir non délégué par la constitution au gouvernement fédéral », cette formule est similaire à celle inscrite dans la constitution du Mexique et ne nous rapporte plus de précisions sur l'exercice de compétences de gouvernements locaux.

³⁰⁵ GAMIZ PARRAL Maximo, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*. Edit. IJ UNAM, Mexico, 2003, pp. 119-127. Il faut prendre en considération qu'à partir des compétences explicites du Congrès fédéral ce qui se produira plus tard sera la formalisation du système résiduel du niveau local. C'est-à-dire, à partir de ce qui n'a pas été considéré comme attribué à la fédération.

³⁰⁶ SERNA DE LA GARZA José Maria, *Estado de derecho y transición jurídica*, in CABALLERO JUAREZ Antonio, Edit. UNAM, 2002, pp. 195-203.

États, des droits de « *tonelaje* »³⁰⁷ et sur l'importation et l'exportation. Il s'agissait de deux activités qui avaient besoin d'être validées par le Congrès général, vu que les ressources financières les plus importantes provenaient de cette source à l'époque.

La non-délimitation des compétences qui pourrait avoir créé en principe le développement d'un système concurrent au niveau d'imposition, a été neutralisé par le Législatif lorsqu'il décida de publier la Loi de « *Clasificacion de Rentas* »³⁰⁸ afin d'essayer de distribuer des compétences entre les niveaux gouvernementaux. Si les limites se sont plutôt imposées en faveur du local afin de neutraliser la concurrence entre les régions, le bénéfice a cependant été tiré par le niveau fédéral. Cette loi a permis de réserver aux Etats fédérés les sources non attribuées à la fédération, mais à condition de rendre un pourcentage au gouvernement fédéral. Ce qui visiblement n'a pas satisfait les besoins fédéraux et va influencer le régime contemporain, afin de devenir la fédération, celle qui impose et redistribue la plupart des ressources financières³⁰⁹.

L'adoption des règles qui devaient ordonner la situation fiscale nationale, devaient « soutenir l'égalité proportionnelle des obligations ou de droits des États »³¹⁰, ce qui a provoqué une série de débats, alors que le pays se trouvait en pleine période d'organisation politique. Dans ce contexte, les décideurs ont considéré que, pour avoir plus de certitudes dans le système juridique, il fallait permettre à la fédération d'intervenir à partir des compétences inscrites dans la Constitution et de sa capacité à légiférer sur des domaines exclusifs pour apporter des solutions³¹¹. Ce qui signifie que l'appropriation du pouvoir s'est fait par la capacité et l'habilitation à légiférer du législatif fédéral. Ce qui d'après l'inscription des domaines exclusifs de la fédération, fixerait les limites des autres acteurs locaux. Il s'agit comme nous pouvons le constater d'un manque de précisions, qui laisserait ouverte la possibilité d'intervenir à tout moment, par la conception de lois ou de nouvelles précisions constitutionnelles et ainsi d'empêcher les acteurs locaux de s'approprier d'autres compétences.

³⁰⁷ Ce droit était imposé dans le cadre du commerce ou de la circulation de marchandises au niveau interne ou externe dans le pays. Cette compétence a été appropriée par le niveau fédéral en inscrivant dans la constitution fédérale, sa capacité à légiférer en la matière. RAMIREZ GUTIERREZ Jose Othon, *Concepto y fundamento constitucional del derecho aduanero*, in Boletín Mexicano de derecho comparado, Nueva serie, año XVIII, no 53, mayo-agosto, 1985, pp. 648-651.

³⁰⁸ Loi de Classification de Revenus, (Ley de Clasificación de Rentas) Publiée le 4 août 1824.

³⁰⁹ MIJANGOS BORJA Maria de la Luz, *Federalismo fiscal en Mexico : la necesidad de redefinir el régimen de facultades constitucionales en materia fiscal*, in Boletín Mexicano de derecho comparado, Nueva serie, año XXVIII, no 84, septiembre-diciembre, 1995

³¹⁰ MARTINEZ BAEZ Antonio, *La division de competencias tributarias en el constituyente de 1824*, in Revista del Tribunal Fiscal de la Federacion, Mexico, 1965, p. 55

³¹¹ *Ibid.*, p. 66.

C'est grâce à la Constitution fédérale de 1857 que la conception de la souveraineté locale est reprise afin que son autonomie soit reconnue, par l'existence d'un régime constitutionnel propre. Cette Constitution avait l'intention de mieux clarifier les limites de la fédération, par l'exercice de compétences expressément contenues en elle³¹². Parmi les compétences qui ont été incorporées concernant notre domaine, la fédération s'est réservé le droit d'imposer les contributions nécessaires pour financer le budget, sans autre précision de contenu ou de partage des recettes³¹³. C'est pour cette raison qu'aujourd'hui nous avons l'omniprésence du gouvernement fédéral dans la conception et le partage des principales sources financières. Alors que cette évolution s'est accélérée, comme nous l'avons exposé dans la première partie de la thèse, en faisant référence à des aspects économiques et politiques au XXème siècle, ces deux aspects ont largement nourri la présence du gouvernement fédéral dans l'exercice de compétences financières.

On peut donc avertir de l'interprétation des dispositions constitutionnelles fédérales durant cette période, dont l'imprécision constitutionnelle a largement contribué à favoriser l'attribution de compétences dans la création et le partage des recettes en faveur de l'échelon fédéral (Pouvoirs Exécutif et Législatif). C'est-à-dire que le succès de la concentration du pouvoir par la fédération est dû à l'emploi de divers moyens juridiques pour imposer sa primauté³¹⁴. Dans la recherche d'un meilleur équilibre des forces au cœur de ce système, des propositions sont pour la plupart en faveur d'une nouvelle constitutionnalisation des droits des niveaux locaux³¹⁵.

³¹² TENA RAMIREZ Felipe, *Leyes fundamentales de Mexico, 1808-1957*. Edit. Porrúa, Mexico, 1957, p. 626. Ceci est contenu dans l'article 117 Constitutionnel, qui fait établie, « Les compétences non-expressément attribuées aux fonctionnaires fédéraux, doivent se comprendre comme réservées aux Etats fédérés »

³¹³ GAMIZ PARRAL Maximo, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, Op.cit., p. 129. D'après le contenu de l'article 72 de la Constitution de 1857, la fédération a aussi conservé le contrôle de l'activité commerciale, afin de pouvoir réguler le secteur et éviter des restrictions entre les États.

³¹⁴ Nous découvrons avec grande surprise qu'il ne suffit pas d'élaborer des normes juridiques pour gagner des compétences en faveur de la fédération, sinon par des moyens interprétatifs, il est aussi possible de changer tout le système juridique. « *Le système est devenu plus complexe, en raison de l'interprétation que la Cour Suprême de Justice de la Nation a fait de la fraction II de l'article 73 constitutionnel ; cette interprétation établit que le Congrès général a le pouvoir de créer des impôts nécessaires pour couvrir le budget. La Cour Suprême a interprété cette disposition dans le sens où le Congrès a le pouvoir de créer tous les impôts nécessaires pour financer le budget, même en accord avec la règle décrite dans l'article 124, cette compétence pourrait s'élargir jusqu'aux impôts réservés aux États fédérés* ». Voir CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 2ème édition. Mexico, LGEM-UNAM. 1983, p. 10. Cité par SERNA DE LA GARZA, José Ma., *Los aspectos constitucionales de una posible reforma del federalismo fiscal mexicano*, in VALADES, Diego et GUTIERREZ RIVAS, Rodrigo, *Economía y Constitución ; Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional IV*. Universidad Nacional Autónoma de México. Volume IV. Mexico. 2001. p. 102

³¹⁵ FAYA VIESCA, Jacinto, *La reforma constitucional del nuevo federalismo*, Op.cit, p. 9. L'auteur propose une réforme de l'article 40 Constitutionnel pour que le texte puisse prendre en considération

B- La confirmation de la centralisation financière dans la constitution fédérale en vigueur

En effet, nous nous consacrerons ici au contenu de la Constitution fédérale en vigueur³¹⁶, afin de pouvoir établir les bases sur lesquelles la distribution des compétences financières est mise en place, en opérant un partage du pouvoir entre les trois niveaux de gouvernement.

La base des compétences de la fédération repose sur le contenu de l'article 73 Constitutionnel relatif aux domaines sur lequel le Congrès fédéral peut légiférer. Ce sont les compétences exclusives, dont celles qu'il nous intéresse d'étudier sont relatives au pouvoir financier, qui comprennent sa capacité d'établir des impôts pour financer le budget fédéral³¹⁷. Le système constitutionnel mexicain ne va adopter aucune formule de distribution de ressources financières. Ceci sera possible grâce aux accords signés entre la fédération et les gouvernements locaux, que nous allons exposer dans la coordination fiscale. L'autre aspect non compris dans la constitution fédérale est la séparation des compétences fiscales qui permettrait de voir avec exactitude le type de compétences exercées entre la fédération et les Etats fédérés³¹⁸. De ce point de vue, il s'agit d'un problème relatif à la portée des compétences constitutionnelles (1°). Ce pourquoi il s'agit d'un système complexe qui dépend des compétences exclusives pour interpréter la portée du pouvoir de la fédération, venant à confirmer l'attribution de compétences financières à la fédération par la CSJ (2°).

l'aspect local beaucoup plus sérieusement et revaloriser son importance dans la vie politique « *Ayant pour finalité que les États et les municipalités participent à la construction d'une volonté politique nationale et des activités gouvernementales de la République, le fédéralisme coopératif est adopté comme une formule politique, organique et fonctionnelle afin que les administrations publiques de la fédération, des États fédérés et des communes, puissent participer de façon coopérative et interdépendante(...). Ce fédéralisme coopératif a pour but d'opérer un équilibre entre la centralisation indispensable et la décentralisation nécessaire de l'Administration Publique Fédérale...* »

³¹⁶ La Constitution politique en vigueur est celle de 1917. Il y a eu des réformes très importantes depuis son adoption, dont nous allons faire mention car celles-ci sont en lien avec notre sujet de recherche. Voir par exemple la réforme sur l'article 115 qui parle de l'autonomie municipale.

³¹⁷ En relation avec l'article 31 Constitutionnel, l'alinéa IV stipule : « Est une obligation des mexicains : de contribuer à financer les dépenses de la fédération, du DF, ou de l'État et municipalité de résidence (...) »

³¹⁸ GARCIA SILVA Agustin, *Analisis Constitucional de los Ambitos de la Federacion, los Estados y Municipios*, in *Obra Conmemorativa de los 50 anos del TFF*, Tomo V, Mexico, 1988, pp. 300-308. En 1942 le Président Lazaro Cardenas a proposé de délimiter le contenu des compétences fiscales, mais le Congrès fédéral a refusé d'aller plus loin dans le débat.

1°) Le problème de la portée des compétences constitutionnelles

L'exercice du pouvoir des composants intégrant l'État fédéral (municipalités, États et fédération), à travers leurs compétences constitutionnelles, est fondamental dans le fonctionnement de la structure financière, puisqu'on part du principe que l'établissement de limites fédérales et locales permet de sauvegarder l'esprit fédéral, inscrit dans l'article 124 de la constitution fédérale. Le problème résiderait dans l'attribution à la fédération de compétences quasiment illimitées, dont la plus importante est l'aménagement de ressources financières inscrit dans l'article 73 constitutionnel ; dans ce cas on trouve un partage inégalitaire entre les acteurs. C'est un sujet sur lequel se sont prononcés les tratadistes FRANCISCO DE LA GARZA³¹⁹ et FLORES ZAVALA³²⁰. Pour le premier, les compétences fédérales permettent aux États fédérés d'établir des impôts de manière limitée sur les mêmes sources, ce qui est la concurrence fiscale. Pour le deuxième, la fédération ne peut pas attribuer des compétences aux États fédérés sur des domaines réservés par la Constitution au niveau fédéral, pour que cela soit possible il devrait avoir une autorisation par cette même Constitution fédérale.

Le problème de l'interprétation des dispositions constitutionnelles semble être une question de perspective, selon laquelle la fédération s'est autolimitée au moment d'adopter la formule des compétences exclusives³²¹. Cette opinion serait en train de nous dire que les décideurs ont de bonne foi accepté de limiter le pouvoir de l'État fédéral, et que la possibilité des acteurs locaux de se voir attribuer des compétences, se fait par le manque d'inscription de celles-ci dans la propre constitution en faveur de la fédération. Cependant les facteurs économiques et politiques que nous avons expliqués dans la première partie de notre recherche nous offrent des arguments qui s'opposent à cette bonne volonté et au contraire, il s'agirait de protéger les domaines exclusifs de la fédération pour éviter une duplicité et une concurrence avec l'échelon local.

La légalité du système de distribution des compétences fiscales devrait être mise en place selon les articles 124 et 73 Constitutionnel, car tout impôt s'établit par des Lois, et

³¹⁹ DE LA GARZA Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Edit. Porrúa, 28eme, 2010, pp. 233-234.

³²⁰ FLORES ZAVALA Ernesto, *Finanzas Publicas Mexicanas*, Vol 1, Porrúa, 1959, p. 306.

³²¹ Lors de l'intervention du Ministre AGUIRRE ANGUIANO à la Cour Suprême de la Nation, Amparo en Revision 137/95. *Distribucion Constitucional para decretar impuestos*, p. 70, il argumenta que dans le système mexicain, c'est la fédération qui s'est autolimitée. De plus, les États libres et souverains n'existaient pas, et dans ce cas, c'était une concession du centre vers les États, de s'autolimiter.

celles-ci ne peuvent être approuvées que lorsque la Constitution contient les domaines à réguler³²². Selon le spécialiste Gonzalez Oropeza il est logique que les impôts fédéraux soient expressément décrits dans la Constitution³²³. Cette opinion pourrait aller dans le sens d'une précision du type d'impôt par échelon gouvernemental, mais il faudrait voir la flexibilité que pourraient avoir les autorités pour adapter le système d'imposition face à un contexte global ou à l'économie nationale. Les impôts ont dans ce cas certainement besoin d'être flexibles à cause de la concurrence régionale entre les nations non seulement sur le continent américain, mais au niveau mondial.

Nous pouvons observer que le pouvoir fédéral d'imposition selon l'article 73 Constitutionnel, fraction VII, permet à la fédération (à travers le Gouvernement fédéral et avec l'approbation du Législatif) d'établir les recettes nécessaires pour financer son budget³²⁴. Ce qui va légitimer indirectement une concentration exclusive du pouvoir en matière de recettes et qui s'oppose en même temps à la concurrence fiscale, car la fédération est à la recherche d'une égalité entre les régions.

*« Cette prétendue égalité financière est probablement le facteur le plus problématique des nouvelles relations intergouvernementales des systèmes fédéraux, parce qu'en plus de la complexité y aboutir, celle-ci touche au concept traditionnel d'égalité né du libéralisme, d'où la rétribution proportionnelle des entités fédératives envers le gouvernement fédéral »*³²⁵

En effet dans cette conception, ce sont les États qui se trouvent dans la nécessité de contribuer afin de créer une égalité régionale née de l'association de ceux-ci à l'État fédéral. Mais cette participation qui devrait être le résultat d'une attribution volontaire, a fini par être tournée et remplacée par un système pyramidal dans lequel la fédération s'est

³²² VILLEGAS B. Hector, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Op.cit., pp. 185-190. D'après ce chercheur, cet aspect permet de voir l'exercice du pouvoir fiscal de l'Etat et permet de distinguer qui exerce ce pouvoir. Notamment dans les pays fédéraux permet d'identifier les limites des différents échelons gouvernementaux.

³²³ GONZALEZ OROPEZA, Manuel, *Las Controversias entre la Constitucion y la Politica.*, Op.cit., p. 66.

³²⁴ Nous allons voir après, dans le développement du sujet « Le terrain Financier », le contenu des recettes par échelon gouvernemental, pour pouvoir établir un panorama global des implications dans ce domaine car on pourrait croire que le budget fédéral contient un catalogue de domaines plus important que ceux des niveaux locaux, mais bien au contraire il existe également au niveau local un certain éventail de recettes propres. Nous allons également opérer un autre constat ; dans la conception du budget nous trouverons un plan très détaillé du pouvoir exercé par la fédération et des limites et du rôle du niveau local au Mexique, car c'est par l'initiative de l'Exécutif que sont programmées toutes les dépenses avec l'approbation du Congrès fédéral. Ce qui nous permet de dire que même si les acteurs locaux ne sont pas d'accord, ils sont contraints de respecter les décisions qui leur sont imposées du haut.

³²⁵ GONZALEZ OROPEZA, Manuel, *La asimetria fiscal en el sistema federal mexicano*, en VALADES Diego et GUTIERREZ RIVAS, Rodrigo, *Economia y Constitucion ; Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional IV*, Volume IV, Edit. Universidad Nacional Autonoma de México, Mexico, 2001, p. 64.

placée comme acteur principal afin d'imposer les conditions de participation interrégionale.

Pour trois des plus importants chercheurs mexicains qui ont analysé le sens de compétences attribuées à la fédération³²⁶, ils coïncident dans le sens où les deux niveaux gouvernementaux (fédéral et local) sont en mesure de pouvoir établir des impôts librement, hors des compétences attribuées à chacun. C'est-à-dire que ce pouvoir peut être exercé, lorsqu'il ne provoque pas une affectation dans les compétences des autres acteurs.

Cependant nous trouvons que l'énorme éventail de compétences exclusives en faveur de la fédération détermine la prohibition et les limites des entités fédératives ainsi contenues dans le texte constitutionnel. Il existe par ailleurs, une impossibilité de la propre fédération de déléguer aux États, des compétences qui lui ont été attribuées³²⁷.

La complexité du système réside dans l'adoption de ce type de structure que seul le Pouvoir Constituant est légitime de modifier. D'ailleurs, il n'existe pas un autre organe capable d'intervenir dans ce qui a été un processus d'intégration politique de la fédération. Justement, la distribution de compétences exclusives permet de faire fonctionner les relations intergouvernementales, ce que nous ne mettons pas en question dans notre thèse, mais qui nous permet de confirmer notre recherche au sens où l'appropriation de compétences exclusives par la fédération s'est construite de manière à produire un système rigide. D'où la difficulté de le réformer. Du point de vue constitutionnel, ce serait une affaire quasiment impossible actuellement dans laquelle tout un système réglementaire a été construit à l'image du système financier centralisé.

Pour un autre chercheur mexicain (Maximo Gamiz), l'expérience historique est fondamentale, car elle permet d'affirmer que les autorités fédérales n'ont jamais accepté une classification et une distribution des ressources financières entre les trois niveaux gouvernementaux. Justement le fait de ne pas prévoir une classification de recettes au niveau constitutionnel, a provoqué une confusion où seul l'État fédéral peut recouvrer la

³²⁶ FLORES ZAVALA Ernesto, DE LA GARZA Sergio et CARPIZO Jorge, cités par SERNA DE LA GARZA Jose María, *El Sistema Federal Mexicano*, Op.cit., p. 214.

³²⁷ Afin de remplacer les compétences attribuées à la fédération, la création de fonds de transferts est venue remplacer sur le plan structurel de la fédération le manque de pouvoir fiscal local. Le problème que pose cette situation est que les transferts sont pour la plupart un financement sur des domaines sectoriels. Cf., AMADOR HERNÁNDEZ Juan Carlos, *Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México*, Op.cit., pp. 3-7.

totalité des recettes, ce qui dans la pratique a accru la centralisation du système fédéral mexicain³²⁸.

2°) La confirmation de l'attribution des compétences financières à la fédération par la Cour Suprême de Justice

Plusieurs arrêtés jurisprudentiels ont été prononcés par la Cour Suprême afin de rendre plus clair le sens du système de partage de compétences gouvernementales, dans lesquels se trouve le fonctionnement de la structure juridique.

D'après la Cour Suprême, le pacte fédéral n'a pas adopté un système de délimitation de compétences fiscales, mais celui d'un modèle *complexe* dans lequel il existe une concurrence entre la fédération et les États en ce qui concerne la plupart des recettes. Il existe également une limitation du pouvoir d'imposition des États par la référence aux compétences explicites de domaines de la fédération, donc de limitations du pouvoir fiscal des États³²⁹. Cette interprétation ne va à notre sens pas aller plus loin dans l'explication des raisons de l'exercice des compétences de la fédération et de celles des États, mais permettra de justifier leur contenu qui bénéficie principalement à la fédération.

Ceci est une raison de plus pour justifier notre recherche afin de trouver des réponses aux questions relatives à *pourquoi* et *comment* sera formalisée la centralisation du pouvoir financier fédéral. Il faut dire que les problèmes de relations financières dans l'Etat fédéral sont le produit d'une ambiguïté juridique qui sera la plupart du temps au bénéfice du pouvoir fédéral comme nous l'avons constaté précédemment.

En d'autres termes, la fédération va édifier un système dans son bénéfice consistant à soustraire les compétences qui pourraient lui apporter la plupart des ressources économiques³³⁰, d'imposer des responsabilités à l'échelon local (États et municipalités) et

³²⁸ GAMIZ PARRAL Maximo, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, Op.cit., p. 149.

³²⁹ Arrêté Jurisprudentiel. Facultad impositiva de la Federacion y los Estados. Amparo Administrativo en Revision 310/53, Constituciones. Alpha, S.A., unanimidad de 4 votos, in Semanario Judicial de la Federacion, Quinta época, t. CXXX, 3 de junio de 1954, p. 889.

³³⁰ Arrêt Jurisprudentiel, 9a época, Coordinacion fiscal entre la federacion y los Estados. *Evolucion de su regulacion al tenor de la Constitucion politica de los Estados Unidos del 5 de febrero de 1917 y sus reformas*, p. 434. Amparo Revision 2240/97. Inmobiliaria Pedro de Alvarado S.A de C.V. 11 de octubre del año 2000. Dans ce sens la Cour Suprême va juger l'importance de la Coordination Fiscale comme un outil employé dans la réglementation de relations intergouvernementales. La Coordination fiscale a permis la distribution de ressources financières. La Cour a dû se prononcer car la Constitution de 1917 n'a pas déterminé une séparation de recettes entre la fédération et les gouvernements locaux, ce qui relève d'un système concurrentiel. Alors que le gouvernement fédéral avait besoin d'établir les impôts sur le commerce

aussi dans certains cas va leur imposer comment dépenser. Ce qui met en question, à notre avis, l'autonomie locale.

Deux autres arrêtés jurisprudentiels (Amparo revision 1568/65 et 3368/65) viennent confirmer notre perception de la problématique car la limitation du pouvoir fiscal des États réside dans le respect des compétences exclusives de la fédération selon le grand éventail inscrit dans l'article 73 constitutionnel³³¹, des restrictions qui seront également élargies par les articles 117 et 118 de la Constitution. Notamment, sur la circulation des produits commerciaux et l'impossibilité de taxer en matière de commerce international.

Comme nous pouvons le voir, l'interprétation de la Cour Suprême sera strictement limitée au contenu des dispositions constitutionnelles, sans prendre en considération le fait que de nouvelles circonstances économiques et administratives auraient pu mettre en question ce contenu normatif. Ce qui va venir confirmer le pouvoir de la fédération et la limitation des acteurs locaux car, comme le professeur Maximo Gamiz l'analyse, « *la thèse de l'insuffisance de recettes de la fédération est inappropriée car de toute façon celle-ci a toujours eu besoin de financement* »³³². On voit bien l'intérêt économique de l'organisation de cette pyramide de compétences constitutionnelles où la fédération se place au niveau le plus haut, ce qui nous permettra de nous questionner sur quelles sont les compétences locales dans cette situation, ou plutôt qu'est-ce que les décideurs fédéraux leur ont laissé ?

§2- L'attribution des compétences constitutionnelles aux gouvernements locaux

Pour comprendre le fonctionnement du partage de compétences dans le système fédéral mexicain, il faut regarder l'une des caractéristiques du système fédéral, fondée sur

interne et externe, les gouvernements locaux devaient être limités afin de ne pas provoquer de conflits de double imposition. Le système de coordination fiscale va limiter le pouvoir fiscal local mais distribuer entre les trois niveaux de gouvernement les bénéfices obtenus de la collecte au niveau fédéral.

³³¹ Arrêté Jurisprudentiel. Sistema Constitucional en materia de impuestos. Amparo Revision 1568/65, Lucia Margarita Mantilla de Krause, unanimidad de 16 votos, Ponente : Jose Rivera Perez Campos. Semanario Judicial de la Federacion, Sexta época, vol. CV, 29 de marzo de 1966, p.112. Pour le deuxième arrêté: Impuestos, Sistema Constitucional referido a la materia fiscal. Competencia entre la federacion y las Entidades Federativas para decretarlos. Amparo Revision 3368/65, Salvador Damaso Zamudio Salas, in Semanario Judicial de la Federacion, Septima época, Primera parte, 26 de junio de 1969, p. 149

³³² GAMIZ PARRAL Maximo, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, Op.cit., pp. 149-150.

l'existence de régions « *indépendantes* » (31 Etats fédérés et 1 District Fédéral) non seulement en termes financiers, mais aussi par une indépendance manifeste dans l'autodétermination de l'organisation de son système juridique et politique. C'est-à-dire que la Constitution politique locale est une pierre essentielle et un élément distinctif du modèle fédéral par rapport à d'autres systèmes politiques comme l'État Unitaire ou Régional. Par exemple dans le cas du système fédéral argentin, la Constitution fédérale, délègue à chaque Province le droit de définir son propre régime municipal à travers les constitutions des Provinces et les règlements locaux³³³. Dû à l'importance de la législation locale, il est évident que le travail autour du phénomène de compétences locales rend nécessaire sa théorisation, ce pourquoi le Professeur GAMIZ PARRAL de l'UNAM, a considéré indispensable le développement d'une théorie de la Constitution Locale³³⁴.

Pour certains doctrinaires comme TENA RAMIREZ³³⁵, la hiérarchie Constitutionnelle fédérale termine par s'imposer, au moins dans le système mexicain. Cette primauté de la Constitution fédérale a été inscrite dans l'article 41, Alinéa I, et des articles 115, 116, 133 et 136.

La discussion autour de la reconnaissance de la valeur du droit Constitutionnel local revient à l'adoption du modèle fédéral en 1824 dont nous avons parlé précédemment (Première partie de notre thèse), mais que les spécialistes reprennent dans ce débat car c'est par l'Acte Constitutif de la Fédération, que la personnalité juridique est reconnue en faveur de 17 États en principe, qui se sont réunis en une fédération. Les 14 autres États (parmi 31 États en 2012) ont été créés *a posteriori*. Toutes ces régions se sont dotées d'une constitution, approuvée par des Congrès constituants locaux. Ceux-ci sont aussi critiqués par les spécialistes que nous avons cités, par l'argument qu'il s'agit de corps législatifs avec des pouvoirs dérivés et non originaires, car ceux-ci proviennent de la Constitution Fédérale qui représente le pouvoir suprême. Ici la Constitution fédérale se place au niveau le plus haut de la pyramide de la structure juridique de l'État fédéral mexicain. Deux éléments ressortent de cette interprétation ; la suprématie

³³³ CETRANGOLO Oscar et JIMENEZ Juan Pablo, *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*, Edit. CEPAL, Instituto Latinoamericano del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile, octobre de 2004, pp. 9-10.

³³⁴ GAMIZ PARRAL, Maximo, *Derecho Constitucional y administrativo de las Entidades Federativas*, México, UNAM, 1990.

³³⁵ TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional mexicano*. Edit. Porrúa, México, 1997. L'auteur mentionne que les régimes constitutionnels de 1824, 1836 et 1857, n'ont pas pris en considération la municipalité dans la structuration de l'État mexicain.

constitutionnelle fédérale et la souveraineté, mais étant des éléments indivisibles, cela empêche de les transposer au système local³³⁶.

Il apparaît alors que les États fédérés ont été créés du point de vue juridique, par la propre Constitution fédérale et ont décidé par la suite, de se doter d'un système constitutionnel, mais limité aux domaines que la Constitution fédérale leur a attribués.

La problématique est de savoir si le pouvoir local reconnu par les Constitutions locales et devant la Constitution Fédérale est vraiment existant, et si les compétences contenues dans les documents constitutionnels locaux font des États fédérés de vrais États indépendants³³⁷ avec un pouvoir fiscal.

L'opinion est partagée dans la reconnaissance du pouvoir que représente la Constitution Locale, même ici nous avons un conflit. Le Professeur Luz del Carmen MARTI CAPITANACHI considère que « *la Constitution Politique des États fédérés, n'est pas au sens strict une Constitution, sinon une loi réglementaire de quelques dispositions de la Constitution générale de la République, qui conserve une hiérarchie par rapport aux lois ordinaires, qui développent des concepts par rapport à l'organisation des pouvoirs locaux. De même, par inertie législative ou par rhétorique est inscrit dans la Constitution Générale que les États sont libres et souverains, notion qui se répète dans les Constitutions locales* »³³⁸. Pour cette chercheuse, le concept d'autonomie est inadéquat dans l'interprétation du pouvoir que dégage la Constitution fédérale par rapport aux acteurs locaux, ce qui peut amener à dire que les Constitutions locales ne réunissent pas les conditions propres d'un véritable instrument juridique constitutionnel³³⁹.

Comme nous l'avons souligné, il existe des limitations imposées aux gouvernements locaux afin d'éviter une duplication de fonctions qui pourraient s'opposer à celles du gouvernement fédéral, ce qui implique qu'il existe des domaines également attribués³⁴⁰;

³³⁶ GARCIA RICCI Diego, *La soberanía estatal, la Constitución local y la justicia constitucional*, in *Entidades federativas y el derecho constitucional en México*, IIJ, UNAM, 2003, pp. 112-115.

³³⁷ *Ibid.*, pp. 118-119.

³³⁸ MARTI CAPITANACHI, Luz del Carmen, *Las Constituciones Locales en el sistema federal mexicano son verdaderas constituciones?*, in « *Federalismo y Regionalismo, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* » Coordinateur, SERNA DE LA GARZA, Jose Maria, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002, pp. 658-659.

³³⁹ *Ibid.*, p. 661. Traduction « Les nommées Constitutions politiques locales ne réunissent pas les caractéristiques du concept de Constitution dans un sens matériel. Il s'agit exclusivement de lois qui peuvent réglementer les domaines attribués par la Constitution Fédérale et qu'elles ne peuvent pas dépasser ».

³⁴⁰ GONZALEZ OROPEZA Manuel, *La necesidad de un nuevo diseño Constitucional de competencias gubernamentales*. Ponencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Congreso Internacional de Derecho Constitucional, Cultura y sistemas jurídicos comparados, Mexico, 6-10 de febrero de 2006, pp. 1-15. Pour ce chercheur la fédération a abusé dans le temps, de ses compétences

ceci est un débat interminable sur les notions de portée et de limites de la souveraineté que nous n'aborderons pas dans notre recherche, mais qui semble en tout cas, constituer une expression de gouvernements locaux pour se démarquer du niveau fédéral comme le résultat de son existence, de son autodétermination à se donner sa propre normativité.

On pourrait alors se demander quelles sont les compétences du niveau local si la Constitution fédérale dispose dans son article 124 que « *les compétences non expressément attribuées par la Constitution aux fonctionnaires fédéraux, se comprennent comme réservées aux États* »³⁴¹. L'analyse du contenu des compétences constitutionnelles rend évident qu'il n'existe pas une répartition équitable des compétences fiscales³⁴². Cette répartition, même si elle n'est pas équitable, suppose un champ de compétences des États fédérés (A) et des municipalités (B), qu'il convient d'aborder afin de clarifier la problématique des relations dans la fédération.

A- Les États fédérés

L'étude du droit Constitutionnel au Mexique n'a presque jamais abordé l'aspect constitutionnel local, ce n'est que récemment que les chercheurs ont commencé à s'intéresser au sujet³⁴³. Parmi les controverses qui se sont produites, celle au sujet de l'interprétation de la loi fondamentale³⁴⁴, à laquelle nous avons largement fait référence,

exclusives, car entre 1824 et 1847, la fédération a dérogé à toutes les dispositions locales qui auraient provoqué un conflit avec les dispositions fédérales. La délimitation de compétences après 1847 aurait donné plus de certitudes sur le fonctionnement des relations entre les États et la fédération.

³⁴¹ Constitution fédérale de 1917 en vigueur (2012).

³⁴² Rapport, *Diagnostico del Sistema de Contribucion y distribucion de la hacienda publica estatal y municipal*, Edit. Instituto Nacional de Administracion Publica, 1996, p. 84. Il apparaît que les dispositions constitutionnelles attribuent expressément à la fédération, les compétences exclusives sur un ensemble de domaines fondamentaux relatifs aux recettes fiscales les plus importantes.

³⁴³ Nous faisons allusion à trois études concernant l'évolution historique constitutionnelle de plusieurs régions lors de l'adoption du fédéralisme mexicain, son passage par la période unitaire et le retour du fédéralisme adopté par les constitutions locales. Cet ouvrage collectif a été dirigé par ANDREA SANCHEZ Francisco, *Derecho Constitucional Estatal ; Estudios historicos, legislativos y teoricos practicos de los estados de la Republica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Juridicas de la UNAM, Mexico, 2001. pp. 535. D'autres exemples de recherches qui ont été réalisées les dernières années sont: CONCHA CANTU Hugo y CABALLERO JUAREZ Jose Antonio, *Diagnostico sobre la administracion de justicia en las entidades federativas*. Un autre ouvrage est celui du Docteur FERNANDEZ Ruíz, *Servicios publicos municipales*. GAMIZ PARRAL Maximo, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas ou Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos, Resurgimiento del Estado Federal*. Voici ce que nous pouvons mentionner comme les ouvrages les plus significatifs, car la production bibliographique sur le domaine reste encore très peu étudiée.

³⁴⁴ FAYA VIESCA, Jacinto, *La reforma constitucional del nuevo federalismo*, Op cit.p. 4. Traduction : « On a une existence de 172 ans en tant que système fédéral, et on n'a pas encore accepté que ce soit la

nous laisse entendre que les États sont à la recherche d'une reconnaissance plus accentuée des leurs droits. Ce qui se constate depuis les 20 dernières années, car auparavant le régime tout puissant du présidentielisme contrôlait sans aucun doute la totalité des décisions locales, à tel niveau que les constitutions locales étaient considérées des objets décoratifs³⁴⁵.

Au delà de la discussion centrée sur l'interprétation de cette autonomie locale, comme nous l'avons évoqué à plusieurs reprises, où la doctrine a donné des interprétations assez valables pour justifier le manque d'éléments pour affirmer le caractère autonome du niveau local, il existe plusieurs éléments qui pourraient nous permettre de supposer une inactivité aussi de la part du gouvernement local. Cela par exemple à travers la formulation des projets propres, sur des Lois ou sur des politiques publiques. D'après l'article 71 de la Constitution fédérale Alinéa III, le droit d'initiative des lois et des décrets³⁴⁶, concerne aussi les Législatures des Etats ; ces projets doivent être envoyés à des commissions spéciales intégrées par le Congrès Fédéral pour être traitées séparément selon le sujet en question³⁴⁷.

Bien que cette possibilité d'initiative législative de la part des Congrès Locaux par rapport à la création des Lois fédérales constitue une alternative en faveur de la création d'une normativité qui pourrait convenir au niveau local, de façon à mieux gérer des sujets autres que ceux concernés par des programmes fédéraux (éducation, santé sécurité, etc.), ce droit d'initiative n'est pas utilisé. On considère que l'utilisation du droit d'initiative législative, ouvre la possibilité d'avoir une présence plus marquée du niveau local, dont le consensus et l'alliance des responsables politiques constitue une alternative claire et nécessaire pour aller chercher une reconfiguration du partage financier.

fédération qui doit s'occuper des plus importantes responsabilités nationales, mais aussi nous n'avons pas été non plus capables de donner plus de force aux niveaux locaux pour que ceux-ci se sentent au centre de la vie dans l'union »

³⁴⁵ ENRIQUEZ SOTO Pedro Antonio, *Constituciones Estatales y Justicia Constitucional*, in ASTUDILLO César, *Derecho Constitucional Estatal, Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, Edit., UNAM, 2010, p. 222. Le spécialiste Pedro Antonio les constitutions locales étaient des objets décoratifs du système politique où les gouvernants les adaptaient aux intérêts des groupes du pouvoir.

³⁴⁶ Selon l'article en question, il s'agit d'un droit qui comprend : Le Président de la République, Les Députés et Sénateurs (Congreso de la Union) et les Législatures des Etats.

³⁴⁷ A travers le temps les besoins et les diverses problématiques auxquelles se trouve confronté le Congrès Fédéral, a obligé à la création de Commissions Spéciales, ce pourquoi il existe une variété de domaines sur lesquels le travail législatif porte son attention et qui pourrait varier dans le temps. Par exemple dans les trois, voir quatre dernières périodes législatives on trouve une Commission pour le fédéralisme qui n'existait pas il y a 20 ans, et que, au jour de l'alternance politique, on ne trouve plus souvent. Cela constitue une expression de la démocratisation interne du Pouvoir Législatif.

A travers l'initiative des lois, l'ensemble des acteurs locaux peuvent arriver à solliciter de nouveaux arrangements sur la distribution des ressources, mais ce consensus semble difficile au regard des finalités poursuivies par chacun des groupes de pouvoir. Ce qui nous permet de dire que dans ce respect de la primauté de la Constitution fédérale, le sens du fédéralisme peut se récupérer en exploitant des moyens comme celui du droit d'initiative des lois par les Congrès locaux. On serait alors en train d'ouvrir la discussion vers une autre direction. Ce pourquoi nous avons dit (Titre I Les acteurs du conflit) que dans l'exercice du fédéralisme, tous les acteurs sont responsables de la façon dont il est pratiqué, de ses limites et de ses enjeux ; ce pourquoi la nouvelle direction portée au niveau financier dépend aussi du niveau local.

Pour savoir jusqu'où les gouvernements locaux peuvent essayer d'aller selon le système juridique constitutionnel dans lequel s'organise l'éventail de compétences des différents acteurs, celui-ci va être confronté à deux problèmes : l'imprécision des compétences exclusives locales (1°) et l'indétermination de compétences concurrentes (2°).

1°) L'imprécision des compétences exclusives locales

L'exclusivité des compétences locales n'est pas claire selon le contenu de la Constitution fédérale mexicaine, si ce n'est que pour l'administration et le contenu des fonctions de la municipalité³⁴⁸. Il faut voir que les constitutions locales au Mexique, adoptent le pouvoir de légiférer sur des domaines non exclusifs de la fédération et pour la plupart des compétences, ces dernières sont relatives au fonctionnement interne des États. Comme nous l'avons vu dans la composition et le fonctionnement des *acteurs du conflit* (Titre I), en matière financière l'activité est la plupart du temps relative à la programmation de dépenses. Ce qui nous donne l'impression de ne pas être devant de véritables États fédérés autonomes³⁴⁹. Le manque de précision des compétences

³⁴⁸ A partir de la réforme dont nous avons parlé, relative à l'article 115 de la Constitution fédérale. Les modifications ont donné plus de clarté au fonctionnement municipal, mais pas à celui des États. Il faut dire que les dernières réformes ont visé plus particulièrement la municipalité et non les États fédérés. Cf. VALENCIA CARMONA Salvador, *Constitucion, Municipio y Reforma*, in VALENCIA CARMONA Salvador, *El municipio en Mexico y en el mundo*, Op.cit, pp. 525-531.

³⁴⁹ FERNANDEZ JUNQUERA Manuela, *La hacienda local en un Estado Federal, un estudio de derecho comparado*, Edit., Marcial Pons, Madrid, 1994, pp. 33-37. L'une des caractéristiques des États fédérés est leur capacité à établir les impôts qui serviront à financer le budget local, ce qui permet également de distinguer le pouvoir fiscal du Législatif local. Ce pouvoir a évolué relativement aux obligations des gouvernements locaux qui ont aussi augmenté particulièrement avec la décentralisation administrative.

financières de l'échelon local se trouve également dans le système argentin où il n'est pas possible de distinguer la réglementation relative au financement des services offerts par la sphère locale³⁵⁰.

Selon la pratique du fédéralisme mexicain, la plupart des relations entre la fédération et les acteurs locaux se déroule à travers de ce qui a été nommé *compétences concurrentes* dont l'imprécision ne fait que complexifier la problématique par son inexactitude. D'après la Cour Suprême, «selon l'article 124 Constitutionnel, les États bénéficient de compétences attribuées par leurs propres constitutions, sans autres restrictions que celles textuellement signalées dans la constitution fédérale ; d'où peut-on trouver la solution au problème de distinguer si un Etat bénéficie de compétences déterminées ; l'interprète doit se limiter à déterminer d'abord, si la compétence en question a été attribuée aux Pouvoirs fédéraux dans le texte de la Constitution fédérale, et deuxièmement, si la compétence est contenue dans l'ensemble des dispositions constitutionnelles»³⁵¹. Magistralement, cette jurisprudence a simplifié la vérification de compétences, mais au fond, nous ne savons rien de ce qu'elle apporte à l'analyse des attributions contenues dans les constitutions locales. Elles ont été adaptées pour suivre l'ordre établi par la fédération et ne vont pas aller chercher de compétences financières.

L'interprétation fondée sur l'existence de compétences exclusives du niveau local par sa propre nature –en tant qu'entité individuellement reconnue par la Constitution fédérale– reste néanmoins imprécise. En outre, ce n'est pas la fédération qui lui a délégué ces compétences car les Pouvoirs fédéraux sont représentants de la volonté d'association politique locale³⁵². De plus la Cour Suprême va confirmer cette situation en disant que

Pour Manuela Fernandez, les limites du pouvoir fiscal local, dépendent de ce que le niveau fédéral leur a autorisé, en partant d'une distribution de compétences qui revient à la hiérarchie de la Constitution fédérale.

³⁵⁰ CETRANGOLO Oscar et JIMENEZ Juan Pablo, *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*, Op.cit., p.11. L'article 75 de la Constitution fédérale en Argentine est relatif au financement des niveaux gouvernementaux, selon lequel la fédération et les Provinces peuvent être concurrents dans le prélèvement d'impôts directs. Le domaine qui reste exclusif de la fédération comprend les impôts sur l'importation et l'exportation. Dans la pratique, il apparaît que la fédération est celle qui prélève la plupart des impôts. Avec cette pratique le modèle argentin ne va pas observer une augmentation des recettes locales proportionnellement à l'augmentation de dépenses locales.

³⁵¹ Arrêté Jurisprudentiel. Facultades de los Estados, Semanario Judicial de la Federacion, CXXI, Segunda Sala, Quinta Epoca, p. 1891, in Suprema Corte de Justicia de la federacion. Ius 2005. Suprema Corte de Justicia-Poder Judicial de la Federacion, Mexico, 2005.

³⁵² GARCIA RICCI Diego, *La soberanía estatal, la Constitución local y la justicia constitucional*, in Entidades federativas y el derecho constitucional, Op.cit., pp. 119-121. L'une des particularités du modèle

« *la République est composée d'États libres et souverains en ce qui concerne leur régime interne, mais unis dans une Fédération selon les propres principes de la Constitution fédérale. Cette fédération au moment d'exercer le pouvoir souverain, est établie que soit fait à travers les Pouvoirs de l'Union. Dans le cas des compétences attribuées aux États sera en ce qui concerne à son régime interne(...) il s'agit de principes qui inscrivent l'autonomie des États fédérés, ainsi que l'exercice du pouvoir souverain(...). C'est pourquoi la compétence des législatures locales de pouvoir créer des lois applicables dans son territoire est incontestable (...) c'est une raison pour laquelle on ne peut pas soutenir qu'une loi locale retrouve son origine dans une délégation de compétences concédées par les pouvoirs fédéraux en faveur des États, car constitutionnellement il n'est pas possible que les pouvoirs de l'union délèguent en faveur des États des compétences qui leur sont propres* »³⁵³. Cette référence jurisprudentielle nous permet de constater qu'en réalité la structure fédérale s'est équipée de mécanismes qui l'ont rendue rigide et qui servent à légitimer l'intervention du pouvoir fédéral dans tous les domaines qui lui appartiennent exclusivement. Le processus d'appropriation de compétences que nous avons évoqué dans la première partie de notre thèse, dont la souveraineté locale est limitée justement par cet aspect d'exclusivité fédérale, est ce qui reste encore plus visible en matière financière. Nous pouvons dire également que même dans d'autres domaines qui ne concernent pas notre travail, il existe un élargissement des compétences fédérales, comme l'administration de la justice et les limites des décisions des tribunaux locaux, où l'interprétation de la normativité par des arrêtés jurisprudentiels est rendue nécessaire pour expliquer la portée juridictionnelle de la fédération.

Dans un effort pour comprendre les compétences exclusives des États, il faudra se pencher plutôt vers le contenu de l'article 115, relatif à l'organisation de la municipalité, qui relève proprement de la compétence des États. Les États sont compétents pour créer des lois relatives à leur régime interne, y compris le pouvoir de se doter d'une constitution locale. Par l'inscription de compétences sur l'organisation municipale, du point de vue

fédéral est que les États disposent d'une constitution locale, et que celle-ci est représentative d'un certain degré d'autonomie de la communauté qui l'a conçue.

³⁵³ Arrêté Jurisprudentiel. *Leyes Locales. Emanan del ejercicio del poder sobeano de los estados de la Union*, in *Semanario Judicial de la Federacion*, 127-137, Primera parte, Pleno, Séptima Epoca, p. 227, Suprema Corte de Justicia de la Nacion, Ius 2005. Suprema Corte de Justicia-Poder Judicial de la Federation, Mexico, 2005.

territorial³⁵⁴, nous pouvons voir que ladite autonomie locale est mise en place par et pour les services publics offerts par les municipalités.

2°) L'indétermination des compétences concurrentes

En effet si la répartition des compétences constitutionnelles dans le système fédéral mexicain dépend de l'attribution faite à l'un des échelons gouvernementaux, celle-ci constitue également la seule interdiction pour légiférer sur un domaine spécifique, si une compétence a déjà été attribuée en faveur de quelqu'un. Cela signifie que pour distinguer l'aspect concurrentiel des compétences, il suffit de vérifier si certaines compétences ne sont pas inscrites dans la constitution fédérale en faveur de l'un des échelons gouvernementaux. A partir de ce moment, il existe la possibilité de voir une coparticipation des autorités dans la régulation des activités. Cette même formule est adoptée dans le système argentin par rapport aux Provinces, car pour le niveau municipal, il ne fait même pas une référence précise à son existence³⁵⁵. Quant au système constitutionnel brésilien, il utilise la même formule et va réserver aux États fédérés les compétences non interdites par les dispositions constitutionnelles³⁵⁶, ce qui dans la constitution de l'Argentine est contenu dans l'article 75³⁵⁷.

La propre définition de ce type de compétences (de coparticipation ou concurrentes) est ambiguë dans le système mexicain : « *sont les compétences attribuées à une sphère de gouvernement non interdites à une autre sphère de gouvernement* »³⁵⁸. Malgré la

³⁵⁴ VALLS HERNANDEZ Sergio y MATUTE GONZALEZ Carlos, *Nuevo derecho administrativo*. Edit. Porrúa, Mexico, p. 95. En effet il s'agit d'une fonction législative qui permet de créer, de modifier, de transformer ou de supprimer des situations de droit, par l'élaboration de lois. La réunion de ces caractéristiques annotées par les auteurs nous permet de voir qu'il s'agit bien d'un pouvoir caractéristique à simple vue de l'Etat fédéral, et de sa composition en plusieurs niveaux, sauf que les limites sont contenues dans le système réglementaire fédéral.

³⁵⁵ Cette formule de compétences est contenue dans l'article 121 de la Constitution de l'Argentine, « Les Provinces gardent tout le pouvoir non délégué par la Constitution au Gouvernement fédéral et celui réservé par des accords spéciaux ».

³⁵⁶ L'article 25 de la Constitution fédérale du Brésil (1988) en vigueur établit que « les États s'organisent et sont régis par les constitutions et les lois qu'ils adoptent, dans le respect de la présente Constitution ». Paragraphe premier : « toutes les compétences qui ne leur sont pas interdites par la présente Constitution sont réservées aux Etats »

³⁵⁷ La particularité du système argentin est que la disposition constitutionnelle laisse ouverte la possibilité d'une concurrence entre la fédération et les Provinces. C'est-à-dire que même s'il y a un partage des recettes, le mot concurrence est incorporé, afin de ne pas empêcher la fédération d'intervenir ou de coordonner les intérêts de la nation sur le plan fiscal.

³⁵⁸ GONZALEZ SCHMAL Raul, *Programa de derecho constitucional*. Edit. Universidad Iberoamericana-Noriega editoriales, Mexico, 2003, p. 255.

définition, elle ne nous apporte plus de précisions sur la signification des compétences concurrentes ou de coparticipation.

Le problème des compétences concurrentes est que l'autorité fédérale ne va pas forcément abandonner sa présence, dans la gestion et le fonctionnement des domaines supposés de coparticipation. Pour donner un exemple, dans le cas de l'éducation, la concurrence n'implique pas que le gouvernement fédéral abandonne son droit à légiférer dans ce domaine³⁵⁹ en l'attribuant totalement à la sphère locale. Ainsi, dans l'article 73 dans lequel est inscrit l'énorme éventail de compétences fédérales est stipulé dans l'Alinéa XXV que le Congrès fédéral peut créer des lois pour organiser le système éducatif dans le but de contribuer et de faire participer les trois sphères de gouvernement à l'exercice de cette fonction ; particulièrement dans l'intérêt de coordonner et d'unifier le système éducatif. Mais rappelons que l'éducation a été un domaine décentralisé qui prétendait, dans le cadre du fédéralisme, à un meilleur fonctionnement. Par l'intervention fédérale, on n'est pas devant une attribution ou d'une concurrence, mais d'un contrôle, qui aura un impact dans l'aspect financier, car les dépenses du secteur éducatif par voie conditionnel en font preuve.

Cette situation a provoqué l'utilisation de ce qui est connu comme fédéralisme dual³⁶⁰, où les acteurs fédéraux et locaux coexistent par l'indépendance du système juridique de chaque sphère, ce qui est visible par l'application spatiale, territoriale et matérielle de la normativité de chacun. Même sous cette reconnaissance de l'existence de deux types de systèmes juridiques (fédéral et local), le dualisme ne nous permet pas de comprendre le sens que cachent la concurrence et les compétences exclusives des États locaux. Il s'agit à notre sens d'une façon d'avoir laissée ouverte la possibilité pour le gouvernement fédéral, d'intervenir à tout moment par la création de lois fédérales bien précises, qui seront respectées par les acteurs locaux selon la hiérarchie constitutionnelle attribuée à la fédération.

³⁵⁹ MATUTE GONZALEZ Carlos, *El Reparto de Facultades en el Federalismo Mexicano*, Op.cit., p. 197. Cet auteur reprend ce que Tena Ramirez a évoqué dans le sens où il ne faut pas reconnaître la concurrence ou la coïncidence de compétences dans le système constitutionnel mexicain, car même dans chaque domaine il y existe une partie réservée exclusivement à la fédération et une autre aux États.

³⁶⁰ BRACE CAMAZANO Joaquín, *Estudio preliminar, el federalismo Aleman*. In HABERLE Peter, *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del estado constitucional*. Edit. UNAM, Mexico, 2006, p. 52. Le fédéralisme dual est inspiré du modèle nord américain, par lequel les États fédérés conservent leur souveraineté ; caractérisé par la séparation des compétences de chaque sphère de gouvernement, clairement définie et délimitée dans la Constitution, de manière à ce que les actions de chacune soient indépendantes. Malgré cette indépendance, la coordination des autorités a provoqué des tensions (XIX siècle) qui ont fini par remplacer le système par un modèle coopératif.

La détermination des limites des normativités fédérale et locale, sera visible par les accords signés entre les différentes autorités. En matière financière ce sera par la Coordination fiscale que nous l'aborderons. Ce qui nous permettra de comprendre le fonctionnement de la structure fédérale, pour savoir dans quelle mesure les acteurs locaux renoncent à leur pouvoir d'imposition par rapport aux recettes les plus significatives au niveau national.

B- Les municipalités

La municipalité est devenue un acteur plus important dans la structure fédérale mexicaine ces dernières années. L'éventail de responsabilités qui lui ont été attribuées dans la constitution fédérale nous permettra de voir que son rôle sera surtout à caractère administratif, par rapport à la prestation de services publics que cet échelon aura à sa charge. Ce niveau gouvernemental dans les autres fédérations latino-américaines nous démontre qu'il n'aura pas la même importance, par exemple au niveau constitutionnel fédéral le Brésil suit la même logique que le Mexique³⁶¹ en l'incluant dans la loi suprême, et pour l'Argentine la municipalité n'est pas contenue dans la Constitution fédérale sinon dans les Constitutions des Provinces³⁶².

La configuration et la délimitation de son champ d'action dans le système mexicain est le résultat des réformes constitutionnelles de 1983, 1987 et de 1999³⁶³. Le renforcement des attributions vise essentiellement un rapprochement plus adéquat du gouvernement par rapport aux problèmes locaux, également perçu comme un mécanisme

³⁶¹ La Constitution fédérale du Brésil établit dans l'article 30 les compétences de la municipalité, parmi lesquelles on trouve qu'il s'agit d'une autorisation de ce niveau de gouvernement, de légiférer dans les domaines d'intérêt local, d'assurer les services publics, l'aménagement du territoire, de percevoir des impôts de leur compétence et cet article va même inclure l'existence d'un Pouvoir Législatif municipal. Les législateurs brésiliens ont mis l'accent sur le rôle de cet échelon de gouvernement dans l'évolution de la structure fédérale et il était nécessaire d'y consacrer un encadrement constitutionnel pour établir ses compétences et même ses recettes. Cf., FERNANDEZ SEGADO Francisco, *El federalismo en América Latina*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, no 41, Edit. Centro de estudios constitucionales México-Centroamérica, UNAM, Corte de Constitucionalidad y la Republica de Guatemala, 2003, pp. 90-93.

³⁶² En ce qui concerne les municipalités en Argentine, leur réglementation est contenue dans les constitutions des Provinces, où elles sont responsables de la prestation de services locaux. A titre d'exemple, nous pouvons mentionner les Constitutions que nous avons consultées : la Constitution de la Province de Buenos Aires de 1994 en vigueur, la Constitution de la Province de Cordoba de 1987 en vigueur, la Constitution de la Province de Santa Fe de 1962 en vigueur, et la Constitution de la Province de Mendoza de 1916 en vigueur.

³⁶³ FERNANDEZ RUIZ Jorge, *Servicios Publicos Municipales*, Op.cit., pp. 142-145.

contre la centralisation des compétences du gouvernement fédéral³⁶⁴. Les réformes en question sont le résultat du processus de décentralisation dans lequel le Mexique va s'insérer afin de rendre plus efficace sa structure administrative. Les motifs présentés par l'Exécutif en 1982 manifestent une volonté de reconfigurer les compétences constitutionnelles des trois niveaux gouvernementaux, dont la municipalité a été visée en premier lieu³⁶⁵. Dans cette nouvelle reconfiguration politique il faudrait prendre en considération la situation économique du Mexique à l'époque (c'est-à-dire la crise), et le risque que le propre Parti Révolutionnaire a pris en attribuant un degré de pouvoir plus important au niveau local, ce qui a eu des résultats inattendus sur le plan politique³⁶⁶.

On ne peut qu'évoquer cette situation pour essayer d'interpréter la finalité ultime de la réforme où probablement le gouvernement central ne faisait que se libérer de ses responsabilités, ainsi que pour exercer plus de pression sur les gouvernants locaux par les résultats dans les domaines transférés.

Pour clarifier plus précisément les compétences de la municipalité mexicaine, il faut regarder d'abord les réformes constitutionnelles au cours de deux périodes : celles des années 80 qui constituent les deux premières réformes à l'article 115 (1°) et celle de 1999 qui est la troisième et dernière réforme de l'article 115 constitutionnel (2°)³⁶⁷.

³⁶⁴ Projet de Réforme de l'article 115 Constitutionnel de 1982. Exposicion de motivos del Presidente Miguel de la Madrid dirigida al Congreso de la Union. Reforma al articulo 115 Constitucional, 8 de diciembre de 1982.

³⁶⁵ *Idem.*

³⁶⁶ FALLETI Tulia G., *Decentralisation and Subnational Politics in Latin America*. Edit. Cambridge University, USA, 2010, pp. 190-213. D'une part, le Président de la Madrid a vécu l'une des plus importantes crises économiques (1982) ce qui l'a obligé à passer à une structure administrative plus performante donnant lieu aux premières vagues de décentralisation « The first cycle of postdevelopmental decentralization in Mexico took place from early 1980s to the late 1990s (...) the president amidst a major economic crisis (...) ». D'autre part, sur le plan politique, en ce qui concerne la réforme de l'article 115 Constitutionnel inscrite dans cette période, il existe une entretient cité par l'auteur (Olmedo en 2005), qui aurait été député à l'époque. Il a souligné que l'un des objectifs de la réforme était de renforcer l'opposition politique dans les municipalités, car sans cette compétition le PRI devenait peu innovateur et incompetent. Ceci est à notre avis un peu étrange au vu des bénéfices que pouvait tirer un parti sans opposition. Ce politicien manifeste qu'ils n'ont jamais imaginé une réaction si rapide qui rendrait incapable le PRI de contrôler les minorités politiques, où de plus en plus de partis d'opposition ont commencé à occuper une place au niveau municipal.

³⁶⁷ FERNANDEZ SEGADO Francisco, *El federalismo en América Latina*, Op.cit., p. 91. Du point de vue comparatif, dans le système constitutionnel brésilien il y a eu une évolution dans la délimitation de la structure municipale, au sens juridique c'est un niveau gouvernemental qui va acquérir plus d'importance depuis l'amendement constitutionnel de 1969 par lequel il devient un acteur plus important dans la structure fédérale, situation qui sera reprise lors de l'adoption de la dernière constitution de 1988, pour reconnaître son autonomie et un ensemble de compétences constitutionnelles bien définies sur son organisation et son fonctionnement.

1°) Les deux premières réformes constitutionnelles à l'article 115 sur la délimitation des compétences municipales

L'un des grands apports de la Constitution de 1917 était la reconnaissance de la municipalité comme base de l'administration politique des États³⁶⁸. Parmi les principaux aspects contenus se trouvent : le droit d'élire les membres de l'Ayuntamiento, ce qui démocratiquement représentait un progrès à l'époque ; la libre administration de leur trésor et la déclaration de sa personnalité juridique³⁶⁹. La première réforme constitutionnelle au bénéfice de la municipalité a eu lieu en 1983³⁷⁰, le gouvernement fédéral reconnaît par l'initiative de loi envoyée au Congrès fédéral, que cet échelon gouvernemental a été l'objet d'une centralisation de la part de la fédération, mais aussi des États fédérés, ce qui l'a privé de ressources propres en empêchant son évolution. Alors, la réforme a permis d'instituer un alinéa IV à l'article 115 de la constitution, pour lui rendre la possibilité d'administrer ses ressources. Avec ceci, s'est institué une liste de services qu'il pourrait partager avec le gouvernement local et qui viendra constituer la base directe de ses recettes actuelles (éclairage public, propreté publique, approvisionnement d'eau potable, marchés publics, sécurité publique, transit, entretien de rues, de jardins, de parcs)³⁷¹. La possibilité des autorités locales (des États) de participer est restée ouverte, afin d'assurer la prestation de services. L'initiative présentée par l'Exécutif n'a pas prévu une équivalence entre le type de service à offrir et les ressources qui seraient perçues, ce qui l'a rendu limité et même dans le cadre d'une nouvelle

³⁶⁸ HERNANDEZ GAONA Pedro Emiliano, *Derecho Municipal*. Edit. IJ de la UNAM, Mexico, 1991, p. 50

³⁶⁹ L'inscription de la municipalité dans le contenu de la Constitution fédérale de 1917, en opinion du Professeur MONREAL Avila, permettait de confirmer la volonté du législatif de créer un système de gouvernement proche des citoyens, afin de répondre aux problèmes des communautés de manière efficace. D'un point de vue administratif les compétences de la municipalité ont été reléguées à la prestation de services publics et il n'y a pas eu de précision sur le financement de telles compétences en 1917. Il y a eu une proposition très importante (Députés JARA et Hilario Medina) sur les compétences financières de la municipalité, mais celle-ci n'a pas été retenue car les législateurs n'ont pas voulu intervenir dans les compétences que probablement pourraient appartenir aux gouvernements des États. Le projet non retenu proposé sur les compétences financières à l'époque (1917) proposait : le droit des municipalités d'avoir de recettes en relation aux services publics offerts, un 10% de la totalité du recouvrement effectué au niveau local dans l'Etat fédéré, et des ressources transférés par le gouvernement de l'Entité fédérative à titre spécial afin de garantir la prestation de services publics. Voir MONREAL AVILA Ricardo, *Origen, Evolucion y Perspectiva del Federalismo Mexicano*, Op.cit., p. 260

³⁷⁰ Réforme publiée dans le JO de la fédération le 3 février 1983.

³⁷¹ MONREAL AVILA Ricardo, *Origen, Evolucion y Perspectiva del Federalismo Mexicano*, Op.cit., p. 261-262. Le Président Miguel de la Madrid qui a impulsé cette réforme de 1983 a pris en compte les arguments des députés JARA et HILARIO MEDINA qui avaient participé lors de la formulation du contenu de l'article 115 en 1917. Ils sont alors adoptés alors l'argument fondamental pour renforcer le status de la municipalité dans la structure fédérale mexicaine, selon le contexte sociologique et économique, le degré de développement, l'évolution territoriale du pays où l'on trouvait de municipalités urbaines et industrielles, et un flux migratoire vers les villes.

conception politique et administrative de la municipalité cette limitation financière reste actuellement une source de conflits.

La deuxième réforme constitutionnelle est celle de 1987³⁷², les législateurs ont décidé de transférer des compétences qui se trouvaient dans l'article 115, vers l'article 116, relatives à l'organisation des États et ses obligations³⁷³, afin de laisser intactes les compétences des municipalités. En réalité il ne s'agissait pas d'une réforme de grande ampleur mais plutôt d'une réorganisation du contenu des articles constitutionnels. Les services assurés par la municipalité sont restés intacts, ce qui va épurer son contenu pour que la réforme de 1999 vienne achever la définition du rôle de la municipalité dans la structure fédérale de nos jours³⁷⁴; cette réforme sera le résultat de l'expression de l'union de forces politiques dans une période d'alternance politique confirmée.

2°) La troisième réforme de l'article 115 Constitutionnel

La réforme faite en 1999³⁷⁵ de l'article 115 Constitutionnel permettra de définir les responsabilités de la municipalité et la décentralisation de services publics, qui seront contenues dans un seul article principalement consacré à cet acteur local.

La Commission parlementaire a considéré nécessaire de remplacer un terme qui était contenu dans l'article 115, alinéa II, relatif aux *bases normativas*, par lesquelles étaient organisées les municipalités. La modification de ce terme par les *lois en matière municipale*, serait quelque part le résultat de la reconnaissance de sa personnalité juridique, mais qui serait encadré par les finalités poursuivies de la prestation de services municipaux, inscrits de cette manière dans les lois municipales, relatives à : son organisation interne, la disponibilité de son patrimoine, ou la célébration des accords avec d'autres municipalités. Il apparaît que cette mention va établir des limites pour les Congrès locaux, car en effet les lois qu'ils pourront créer sur l'aspect municipal, sont strictement limitées à son organisation et non à ses compétences exclusives³⁷⁶. Il est

³⁷² Réforme publiée dans le JO de la fédération le 17 mars 1987.

³⁷³ CARPIZO Jorge y MADRAZO Jorge, *Derecho Constitucional*, Op.cit., pp. 102-103.

³⁷⁴ FERNANDEZ RUIZ Jorge, *La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115*, in Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Cuestiones Constitucionales, Numero 4, enero- junio, Mexico, 2001. Dans l'approbation de la réforme Constitutionnelle de 1999, 95% des Députés ont voté en faveur et la totalité du Sénat.

³⁷⁵ Réforme publiée dans le JO de la fédération le 23 décembre 1999.

³⁷⁶ PEREZ LOPEZ Miguel y NUNEZ MERCADO Juvenal Alejandro, *La nueva estructura del derecho municipal mexicano. Notar sobre la reforma constitucional en materia municipal de 1999*, in Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Cuestiones Constitucionales, Numero 4, enero- junio, Mexico, 2001.

possible d'interpréter cette situation comme une protection de la municipalité souhaitée par le Congrès fédéral.

Il existe deux situations qui attirent notre attention sur cette nouvelle réforme. La première est que dans le cadre de l'alternance politique, la reconfiguration de l'État fédéral a, en principe, manifesté son insertion dans ce processus de réforme de l'État, par la protection de la sphère municipale. Cependant il existe également la possibilité (deuxième situation), que les acteurs politiques aient observé qu'il était nécessaire de protéger le centre du pouvoir municipal, car dans ce processus d'alternance politique, il fallait le détacher du contrôle du gouvernement local pour entrer dans une logique de concurrence. Rappelons-nous qu'il s'agissait de la première période du gouvernement sans majorité dans le Congrès fédéral³⁷⁷. Bien que ces interprétations puissent inspirer des discussions surtout dans le domaine politique, la réalité est que nous pouvons le vérifier dans le contenu des responsabilités municipales l'inscription faite de la libre administration de son trésor³⁷⁸ et la liste de services publics à être assurés par ce niveau gouvernemental. Ceux-ci sont (Alinéa III de l'article 115 Constitutionnel) l'approvisionnement en eau potable, l'entretien du réseau des égouts, le traitement des eaux résiduelles ; l'éclairage public ; la collecte de déchets ménagers et leur traitement final ; les marchés publics ; les cimetières ; l'entretien des rues, des parcs et des jardins, et la Sécurité Publique. Il est également autorisé aux municipalités de plusieurs démarcations territoriales de s'associer si cela est considéré nécessaire pour assurer la prestation de services.

En ce qui concerne le domaine qui nous intéresse le plus, c'est-à-dire l'aspect financier des municipalités, il est plus clair à partir de l'inscription de l'alinéa IV de l'article 115 Constitutionnel, qui parle de la liberté de l'administration de son trésor. Les ressources de ce trésor municipal se composent par les produits des biens municipaux, ainsi que des contributions et des recettes décidés par les législateurs locaux³⁷⁹. Quant aux ressources de fonds fédéraux, sont attribuées selon les montants et les bases déterminés par les Congrès locaux –relatifs à la densité de la population et le type de domaine

³⁷⁷ AMPARO CASAR Maria, *Los gobiernos sin mayoría en México : 1997-2006*. In *Politica y Gobierno*, Vol. 15, no 2, Edit. Centro de Investigacion y Docencia Economicas, Mexico, 2008.

³⁷⁸ Alinéa II de l'article 115 Constitutionnel. « Les municipalités sont investies de personnalité juridique et pourront administrer leur patrimoine comme le stipule la loi ».

³⁷⁹ Quant au système brésilien, se trouve au niveau constitutionnel une Section V sur les Impôts municipaux, article 156. Les recettes sont principalement sur la propriété et la prestation de services. Pour le système argentin, comme nous avons pu le mentionner préalablement, la municipalité ne figure pas dans le contenu de la Constitution fédérale. Cependant ses recettes sont inscrites dans les constitutions de chaque Province.

concerné par le fond— soit en infrastructure, en santé, au domaine de l'éducation ou en sécurité publique.

L'autre aspect mentionné dans l'incise C du propre article 115 constitutionnel, qui nous permet d'établir la relation entre les services transférés et les dépenses est que les municipalités pourront percevoir des recettes par la prestation des services. Ce qui constitue à notre sens, l'espace qui pourrait confirmer une possible indépendance municipale. Malgré cette possibilité de pouvoir capter des recettes lors de l'exercice de ses fonctions (prestation de services publics), la Constitution n'a pas établi qu'il doit y avoir un équilibre entre le financement des services et les recettes qu'ils peuvent tirer individuellement. Les dépenses sont particulièrement relatives à l'entretien de l'infrastructure qui leur est attribué par cette décentralisation de responsabilités. La source de tensions avec les autorités locales se produira justement par l'insuffisance financière, pour faire face à la dégradation de son infrastructure (par exemple lors des catastrophes naturelles). Il faut aussi compter des nouvelles problématiques qui se développent à l'intérieur des communautés, associées au contexte économique, de sécurité, d'addictions, de déplacement de citoyens d'une municipalité à une autre, comme nous l'avons expliqué dans la première partie de notre thèse (les facteurs économiques). Des vagues de population qui se déplacent provoquant l'augmentation et l'agglomération dans certaines municipalités, avec des groupes sociaux qui ne partagent pas forcément les mêmes valeurs identitaires ; enfin, de problèmes qui se sont accentués et qui représentent les nouveaux défis pour les municipalités³⁸⁰.

La réforme Constitutionnelle de 1999 qui a permis à la municipalité de devenir un acteur plus actif dans la structure fédérale mexicaine n'est pas encore achevée et rien ne nous indique qu'il existe une intention de passer à une deuxième étape de renforcement et de perfectionnement institutionnel municipal, qui a des failles aussi du point de vue administratif³⁸¹. Avant les réformes engagées pour décentraliser les compétences il n'existe pas d'évidence qui pourrait nous permettre de voir que l'administration avait formé les cadres administratifs qui seront aujourd'hui les responsables de l'exécution de fonctions administratives. Voici où se trouve l'inefficacité pratique de la réforme

³⁸⁰ ACOSTA Octavio, *Experiencias, retos y desafíos en la profesionalización de los municipios en México*, in Ouvrage Collectif, *La Gestión Profesional de los Municipios en México*. Edit. CIDE, 2006, p. 189.

³⁸¹ Dans l'étude menée par le Secrétariat du Développement Social en 2004, les résultats obtenus ont permis de voir que 62% des municipalités avaient des problèmes de capacité institutionnelle, avec un partage d'activités mal orienté, parfois l'existence d'une duplicité de fonctions, avec un profil des fonctionnaires qui ne correspondait pas à leurs fonctions. Étude, *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004*, SEDESOL.

constitutionnelle, évidente dans le fonctionnement des autorités municipales, et qui a fini par être asphyxié par le manque de recettes. Récemment la tendance est de limiter ce processus, par la professionnalisation de la fonction publique municipale, ce qui ne réduira sans doute pas le besoin financier, mais permettra de mieux orienter les dépenses et de systématiser le corps administratif avec certitude³⁸².

Section 2 - Le domaine réglementaire : la réussite de l'harmonisation de la normativité fiscale

La législation réglementaire fiscale³⁸³ est un outil qui permet de distribuer le pouvoir fiscal entre les trois niveaux gouvernementaux. Cette législation est le résultat de la réussite de l'harmonisation fiscale³⁸⁴. Celle-ci a été possible grâce à l'accord entre les acteurs gouvernementaux, sur la modalité dont les ressources financières seraient collectées et partagées. La régulation juridique du système de relations intergouvernementales sera effectuée par la loi réglementaire, car au niveau constitutionnel on trouve uniquement les fondements de l'exercice du pouvoir fiscal, sans savoir comment il est mis en place³⁸⁵.

Cette logique d'harmonisation qui permet d'organiser l'ensemble des dispositions fiscales de façon pyramidale, en partant du contenu des dispositions fédérales, va influencer l'élaboration de la propre législation fiscale locale³⁸⁶. Il est alors nécessaire

³⁸² ROJO Pablo, *Hacia un modelo de profesionalización del servicio público municipal*. In Op.cit. Ouvrage Collectif, *La Gestión Profesional de los Municipios en México*, pp. 239-241.

³⁸³ Nous parlons de la législation qui permet de mettre en place les compétences fiscales contenues dans la Constitution fédérale, on peut citer entre autres : les Codes fiscaux fédéral et locaux, la loi de coordination fiscale, les lois réglementaires des impôts sur la TVA, l'IR, l'IEPS. Cette opinion est reprise par la Cour Suprême dans l'arrêt jurisprudentiel, 9a época, 2a Sala, S.J.F. Gaceta XXXI, marzo de 2010.

³⁸⁴ GUERRERO GARCIA Javier, *La lucha por el federalismo en México, una visión sobre los resultados de la Convención Nacional Hacendaria*, Edit. Porrúa, 2005, pp. 33-35. Avant l'adoption du système de coordination fiscale, le système juridique était caractérisé par une multitude de contributions. Une fois adoptée la coordination fiscale, le système est devenu le principal instrument de régulation des relations intergouvernementales.

³⁸⁵ La Cour Suprême de Justice s'est prononcée sur cet aspect et va mettre en valeur l'évolution progressive de la Coordination fiscale dans la réglementation des relations intergouvernementales. En 1978 par l'adoption de la Loi de Coordination fiscale, la Loi sur la TVA, la Loi sur l'Impôt Spécial sur la Production et Services, a donné naissance aux accords de collaboration fiscale afin d'harmoniser le pouvoir fiscal. Arrêt Jurisprudentiel, 9a época, 2a Sala, S.J.F. Gaceta XXXI, marzo de 2010, p. 951. *Coordinación fiscal entre la federación y los Estados. Evolución de la regulación de los convenios que para tal fin se han celebrado con base en el marco constitucional vigente.*

³⁸⁶ L'influence exercée par la Codification fiscale fédérale au niveau local réside dans la façon dont les codes locaux sont structurés, ainsi que par les définitions des contributions et la procédure de recouvrement adoptée par l'ensemble des États fédérés.

pour expliquer la conception de la structure financière fédérale, de voir dans un premier moment comment la coordination fiscale provoque des effets sur la centralisation du pouvoir financier de la fédération (1§), et comment l'harmonisation autant désirée par les décideurs sera une réussite grâce à la codification fiscale (2§).

§1- La coordination fiscale et ses effets sur la centralisation financière par la fédération

La coordination fiscale est souvent considérée comme l'un des points faibles du système fédéral mexicain, car elle permet la concentration du pouvoir d'imposition entre les mains de la fédération et le renoncement des États à leur pouvoir fiscal, sur les recettes les plus représentatives au niveau national³⁸⁷.

L'intégration du système de coordination fiscale a été le résultat d'un long processus qui a duré plus de cinquante ans pour se consolider. Au cours de son intégration, plusieurs réunions de responsables des finances au niveau national ont eu lieu. Ils sont parvenus à des accords pour céder la place au gouvernement fédéral dans la gestion des recettes. Le résultat final de ces travaux a culminé par l'intégration d'un Système National de Coordination Fiscale³⁸⁸. Une des conséquences de ce système a été la simplification du système fiscal, grâce à l'abandon des compétences fiscales locales, permettant la centralisation financière par la fédération. La coordination fiscale a été contenue dans une réforme avec un double sens du discours politique. Le premier sens est relatif à la nécessité de rendre plus clair le système de distribution des compétences entre les autorités, ainsi que les bénéfices apportés par la simplification de la structure fiscale et le renforcement final du niveau local. Le deuxième sens, celui qui ne va pas être évoqué, est que le renforcement irait dans le sens d'une augmentation du pouvoir économique

³⁸⁷ MORA BELTRAN Jorge Armando, *La reforma del sistema federal fiscal mexicano*, in VALADES Diego et GUTIERREZ RIVAS, Rodrigo, *Economía y Constitución*, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional IV, Edit., UNAM, México, 2001, pp. 177-181. En effet, l'une des critiques souvent adressées au système de coordination fiscale est la monopolisation des recettes les plus significatives au niveau fédéral. C'est par cette concentration des recettes que la fédération de manière discrétionnaire peut distribuer les bénéfices obtenus avec les gouvernements locaux. Pour le Professeur Jorge Mora, les États fédérés n'ont pas la possibilité de connaître les montants recouvrés dans leurs régions par voie d'impôts fédéraux, car c'est la fédération qui est en charge de cette fonction. Lors de l'adoption du système de coordination il y avait un vide dans la loi, raison pour laquelle avant 1997 les acteurs locaux ne savaient pas comment les transferts et, par conséquent, le partage des impôts étaient mis en place.

³⁸⁸ ASTUDILLO MOYA Marcela, *La coordinacion fiscal en Mexico. Logros y desafios*, Revista Latinoamericana de economia, Problemas y desarrollo, Comentarios y debates, vol 36, no 141, abril-junio, 2005, pp. 205-210.

directionnel de la fédération. En d'autres termes, il serait plus simple de gérer l'aspect économique global de manière discrétionnaire avec des gouvernements locaux qui ne s'opposeraient pas aux engagements fédéraux³⁸⁹. Pour d'autres fédérations comme le Brésil, la coordination n'a pas posé le même problème, car la Constitution de 1988 a adopté un partage de compétences des différents échelons gouvernementaux assez spécifique³⁹⁰. Pour l'Argentine, la Loi Nationale 23.548 du 22 janvier 1988 viendra établir un partage de la collecte des impôts fédéraux, c'est alors par cette loi que les relations intergouvernementales financières dans ce pays sont mises en place. Il faut regarder que dans la conception des trois systèmes juridiques a été mise en avant la centralisation du pouvoir financier de la fédération. Au Brésil la coordination fiscale inscrite dans le système constitutionnel rend peu flexible la possibilité de modifier le partage des impôts si ce n'est par un amendement constitutionnel. Dans le cas de l'Argentine les systèmes de coparticipation fiscale ont privilégié le renforcement de la fédération en éliminant la concurrence avec les impôts locaux, afin de permettre à la fédération de pouvoir agir en cas de crise économique avec un système fiscal flexible³⁹¹.

³⁸⁹ L'un des avantages de ce système de coordination fiscale a été d'éviter une guerre fiscale entre les États fédérés, ce qui pour la spécialiste CABALLERO Norma est observable dans le cas des États fédérés comme le Brésil (in Communication, Colloque sur *la Concurrence fiscale*, Université d'Oujda, 14-15 décembre 2011), la concurrence fiscale entre les régions provoque finalement des conflits entre les régions. Pour nous il est évident que cette guerre fiscale a été évitée au Mexique par l'adoption de la coordination fiscale, elle peut être considérée comme positive si l'on régarde la possibilité d'une double imposition dans le modèle argentin. Dans ce pays fédéral, selon les arrêtés jurisprudentiels de la Cour Suprême de Justice, 20/11/39 sentence 185-209 et 13/12/40 sentence 188-464, la Cour va statuer qu'une duplicité d'impôts nationaux et provinciaux ne constitue pas une violation des dispositions constitutionnelles. Dès lors, pour éviter justement cette situation, plusieurs instruments juridiques ont été mis en place et sont l'équivalent du système de Coordination mexicain. En effet les décideurs ont considéré que le problème de la concurrence réside dans le partage des bénéfices obtenus de la collecte des impôts, ils ont alors élaboré une Loi Nationale 23.548 de 1988 afin de créer un système de transferts. Cette loi est équivalente à la Loi de Coordination fiscale du Mexique.

³⁹⁰ Selon DA SILVA Jose Alfonso, *Curso de Dereito Constitucional Positivo*, 9eme, Edit. Malheiros, Brasil, 1994, la Constitution du Brésil de 1988 a fait allusion à chacun des niveaux gouvernementaux, en leur attribuant des compétences fiscales et des limites à ce pouvoir fiscal.

³⁹¹ CETRANGOLO Oscar et JIMENEZ Juan Pablo, *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raices historicas, instituciones y conflictos persistentes*, Op.cit., pp.17-19. Pour cet auteur, le processus de décentralisation de fonctions qui a permis de dépenser plus sur certains domaines comme l'éducation ou la santé, ne peut pas être considéré comme un progrès des gouvernements de Provinces face à la fédération, car il ne s'agit pas d'une attribution de plus de pouvoir. Sous cette perspective, la décentralisation de services d'éducation et santé au début des années 90 a bénéficié temporairement les Provinces, qui pouvaient recevoir plus de ressources par voie de coparticipation d'impôts, système qui a été fortement affecté par la crise économique de 1995. Cette situation est en fin de comptes un facteur qui demande de moyens de contrôle et d'une fédération forte. Cf., MANZANAL Mabel, GARCIA Ariel y VILLAREAL Federico, *Modalidades de participation de impuestos entre nacion y ambitos subnacionales*, Analisis comparado con Argentina, Brasil, Colombia y México, Secretaria de Ciencia y Tecnica de la Universidad de Buenos Aires, Edit. Indetec, Trimestre Fiscal, No. 91, México, 2009.

Pour expliquer l'incidence existant entre la coordination fiscale et la centralisation du pouvoir fiscal par la fédération au Mexique, il est indispensable d'aborder le processus d'intégration de la coordination fiscale (A) et d'analyser son fonctionnement (B).

A- Le processus d'intégration de la coordination fiscale

L'une des situations parmi les plus complexes auquel le gouvernement fédéral ait été confronté, est de décider dans quelle mesure les recettes seraient distribuées entre la fédération et les États fédérés³⁹². La question consistait à décider dans quelle proportion il serait possible de faire fonctionner un système dans lequel la plupart des domaines sont exclusifs de la fédération ? Il s'agit d'un grand défi car la poursuite des finalités est commune en termes d'équilibre régional où l'inégalité territoriale est évidente.

Actuellement, grâce à cette coordination fiscale, le gouvernement fédéral met à disposition de l'échelon local, une partie des ressources obtenues du recouvrement de la totalité des recettes collectées, ce qui a été utilisé comme un moyen de persuasion du bénéfice apporté par le système de coordination et la bonne volonté fédérale de partager les bénéfices obtenus de l'exploitation des domaines exclusifs. Cependant, pour bénéficier de ce partage des ressources, il fallait accepter et se soumettre aux conditions du Système National de Coordination Fiscale (SNCF) afin d'éviter une double imposition dans tout le territoire. Dans l'intégration de cette coordination fiscale, plusieurs réunions fiscales entre les autorités fédérales et les gouvernements locaux ont été nécessaires³⁹³(1°). Le résultat des réunions fiscales aboutira à la consolidation du Système National de Coordination fiscale (2°).

³⁹² GONZALEZ LOPEZ Sergio, *Políticas e instituciones para el desarrollo territorial. El caso de Mexico*, Serie desarrollo territorial, CEPAL, 2008, pp. 140-151.

³⁹³ Secretaria de Hacienda y Credito Publico, *Equilibrio y Responsabilidad en las Finanzas Publicas*, Edit. Fondo de Cultura Economica, México, 2005, p. 209. Les Réunions fiscales ont permis d'approcher les fonctionnaires de l'administration fiscale des trois niveaux de gouvernement, pour définir les nécessités de développement national. Les principales priorités de ces réunions étaient de discuter des dépenses publiques, les recettes, la dette publique, le recouvrement et la coordination des relations intergouvernementales. Les premières réunions nationales ont permis de définir les priorités pour rendre plus efficace le système de recouvrement, tout en maintenant en coordination les autorités de l'administration fiscale.

1°) Les Réunions Fiscales Nationales

Les trois réunions fiscales nommées *Convenciones Nacionales Fiscales*, de 1925 (a), 1933 (b) et 1947 (c), ont apporté des éléments d'organisation juridique qui rendront possible l'harmonisation de la fiscalité mexicaine³⁹⁴, avec l'intention de préciser les dispositions contenues de manière générale dans la Constitution fédérale, comprises comme des domaines exclusifs de la fédération en matière fiscale³⁹⁵.

a) La Première Réunion fiscale de 1925

Les conclusions obtenues de cette réunion de 1925, visent des réformes de la dernière Constitution fédérale, celle de 1917 dans laquelle s'impose la nécessité de diviser d'une façon plus claire les compétences entre la fédération et les États³⁹⁶.

Parmi les propositions les plus importantes, existait l'intention qu'une addition à l'article 131 constitutionnel puisse instituer la célébration de Réunions fiscales tous les quatre ans, qui seraient responsables de proposer les impôts à lever à travers toute la République. Cette proposition a pour objectif d'unifier les systèmes fiscaux et de délimiter les autorités en matière fiscale.

L'autre proposition concernait une modification à la fraction III de l'article 73 constitutionnel qui permettrait de passer d'un système indicatif des domaines, à un autre système de partage des recettes entre la fédération et les États. Pour que ceci soit possible, il y a eu une recommandation pour que l'Exécutif fédéral soit doté d'un organisme en matière fiscale qui sera responsable d'intervenir dans la coordination des accords résultants des Conventions.

La délimitation du partage des compétences en matière fiscale proposée consiste à attribuer aux gouvernements locaux des taxes foncières à caractère exclusif ainsi que des

³⁹⁴ GUERRERO GARCIA Javier, *La lucha por el federalismo en México, una vision sobre los resultados de la Convencion Nacional Hacendaria*, Op.cit., pp. 91-92.

³⁹⁵ RIOS GRANADOS Gabriela, *Federalismo Tributario*, in VALENCIA CARMONA Salvador, *El municipio en Mexico y en el mundo*, Op.cit., pp. 411-412.

³⁹⁶ Intervention de l'ingénieur Alberto J. Pani, Traduction « (...) il est indispensable de procéder à la délimitation des compétences locales et des compétences de la fédération en matière de recettes, ainsi que de statuer sur l'unification du système fiscal dans toute la République, en réduisant les dépenses de recouvrement et d'administration, en augmentant le produit des impôts mais en les rendant plus équitables aux contribuables » Citation prise de la GARZA Sergio, *Derecho financiero mexicano*, Mexico, Edit. Porrúa, 1990, p.250.

actes non commerciaux. En matière de donations et de cessions, le niveau local voulait conserver le droit d'imposition tout en donnant à la fédération la capacité d'établir les quotas³⁹⁷.

Du côté de la fédération, celle-ci pourrait avoir le pouvoir d'imposition sur le commerce et l'industrie, vu que les recettes obtenues par ces impôts seraient très élevées, l'accord cherchait un partage des ressources obtenues.

A partir de cette Réunion Nationale Fiscale (CNF), on trouve en plus d'un partage des compétences entre la fédération et les Etats, l'intérêt de partager les ressources obtenues du recouvrement, ce qui va constituer le cœur du Système de Coordination fiscale créé dans les années 80 que l'on va aborder plus tard dans notre recherche³⁹⁸.

b) La Deuxième Réunion fiscale de 1933³⁹⁹

Cette nouvelle CNF reviendra dans le discours, pour insister encore une fois sur le partage de ressources obtenues par l'imposition. Les conclusions ont abouti à une attribution de la fiscalité aux gouvernements locaux⁴⁰⁰. L'aspect territorial est mis en valeur pour permettre aux États de s'occuper de la création de recettes propres. Ils vont demander un pouvoir exclusif sur l'imposition des actes non mercantiles, sur les héritages et les donations. Le partage des recettes collectées par la fédération est conservé.

Le niveau fédéral pourrait bénéficier d'un pouvoir d'imposition exclusif mais pas sur toutes les ressources. Parmi celles qui resteraient de son exclusivité on trouve le commerce extérieur, le revenu, l'industrie, les produits relatifs à la production et à l'exploitation des ressources naturelles qui appartiennent à la nation (d'après le grand éventail disposé dans la Constitution fédérale), ainsi que sur les services publics fédéraux. La possibilité de partager ces recettes fédérales avec le gouvernement local concerne le commerce extérieur, le revenu et l'industrie. Ici on ne trouve pas explicitement le partage

³⁹⁷ VALDIVIA GIL, *El federalismo y la coordinacion fiscal*. Edit. UNAM, Mexico, 1981.

³⁹⁸ BECERRA ECHEVERRIA Jesus, BRAVO MENA Luis Felipe, et al., *Temas hacendarios : coincidencias y convergencias*. Hacia una política hacendaria del Estado. Agenda basica para la Convencion nacional hacendaria, UNAM, 2004, pp. 97-98.

³⁹⁹ Le Président de la République, le Général Abelardo Rodriguez a demandé le 11 mai 1932 par l'intermédiaire du Ministre de Finances, la célébration d'une Deuxième Réunion fiscale. Les Gouverneurs des États fédérés ont demandé un changement de date pour le 20 janvier 1933.

⁴⁰⁰ ZUNIGA ESPINOZA Nicolas, *La nueva hacienda publica distributiva en Mexico, ano 2001, Rechazada por el Congreso de la Union*. Departamento de Investigacion y Posgrado de la Universidad de Occidente, Culiacan, Sinaloa, 2009, pp. 40-42.

des recettes provenant des ressources naturelles, qui viendra constituer une partie importante du budget fédéral, par exemple dans le cas des ressources pétrolières.

Il existe un autre exemple dans lequel on observe l'intention de partager les ressources produites par la fédération, donné par la réforme à l'article 73 alinéa X, du 18 janvier 1934, où le Congrès de l'Union aura la compétence de légiférer en matière d'énergie électrique et qui sera à ce niveau, d'après son pouvoir exclusif d'imposition, qui pourra décider de partager avec les Etats et les municipalités les produits financiers. Cet accord sera passé entre la fédération et les Etats.

C'est à partir de cette période (des années 30-40) que nous pouvons situer le moment où les institutions de coordination et de partage de ressources financières, viennent s'installer clairement dans l'histoire moderne du Mexique. Même si par le passé nous avons mentionné l'intervention du niveau fédéral dans les affaires locales, cela était dû en grande partie à l'instabilité politique d'après la Conquête et tout au long du XIX^{ème} siècle. Au cours de la période à laquelle nous faisons allusion (années 30-40), l'intervention du niveau fédéral (Exécutif et Législatif) va s'institutionnaliser et se formaliser du fait de la désorganisation fiscale existant à l'intérieur du pays. Il est probable que cela avait au départ l'intention de simplifier le système de relations entre la fédération et les États et non de l'utiliser comme un moyen de contrôle du pouvoir, car des discussions de réunions fiscales affirmaient cette volonté de partager, renforcées par d'autres actes directement proposés par l'Exécutif.

Pour confirmer ce que nous venons de dire, on trouve l'initiative du Président Lazaro Cardenas de 1936, qui avait l'intention de réformer l'article 73 alinéa X, et 131 Constitutionnel⁴⁰¹.

Le projet présidentiel décrit l'intention d'homogénéiser les règles du partage entre la fédération et les États, et quelque part de rendre à ce niveau une définition de ses compétences. Nous pensons que cette volonté qui pourrait être dépassée au fil des années

⁴⁰¹ *Exposicion de motivos de la iniciativa constitucional en materia de federalismo fiscal*, Congreso de la Union, 1936. Traduction : « J'ai la ferme croyance que le moment est venu, sans détruire les compétences qui ressortent de la souveraineté locale pour l'organisation financière des États ; qu'il faut modifier les bases de libre imposition, adoptées, inadaptées et calquées au Mexique sur la Constitution des États-Unis, car si dans les États-Unis d'Amérique l'existence des entités pleinement autonomes était une réalité, avec une vie indépendante et propre, le problème de créer une fédération était de rendre possible une Union ; dans notre pays au contraire, le problème est d'injecter de la vitalité à la décentralisation des États, du territoire, qui acquièrent la souveraineté interne d'après un centralisme colonial prolongé pour presque trois siècles. Pour renforcer les États il est nécessaire de leur donner des ressources propres : des transferts et des recettes exclusives qui assureront des revenus réguliers et suffisants, en échange de limiter la concurrence fiscale, qui est l'effet immédiat de la libre imposition et qui provoque l'improductivité des recettes fiscales ».

par les besoins grandissants des régions, a fini par développer une Constitution fédérale générale dans laquelle les compétences locales *résiduelles* permettraient aux États de choisir librement la création d'autres recettes qui ne pourraient jamais toucher les domaines exclusifs de la fédération.

Pour revenir au projet présidentiel en question, il faut dire qu'une répartition des recettes très claire a été proposée dont nous allons montrer dans le tableau suivant le type de recettes et l'intervention du local, dans son partage ou dans son recouvrement⁴⁰².

Tableau 11 : Projet de répartition de recettes

Recettes	Niveau Fédéral	Etats et municipalités
Impôts sur l'importation et l'exportation	X	
Impôts sur les entreprises et les personnes physiques	X	X Partage des ressources obtenues
Impôts sur les ressources naturelles ; sur les mines, production de sel, sur le pétrole, l'utilisation des eaux nationales et la pêche.	X	X Partage des ressources obtenues
Impôt sur les institutions de crédit et compagnies d'assurance.	X	
Impôts spéciaux sur l'énergie électrique (production et consommation), le gasoil, le transport ferroviaire, le transport par voies de communication, le fébrile, le sucre, les allumettes, le tabac, l'alcool, la bière, la loterie et les jeux de hasard et sur l'exploitation des forêts.	X	X Partage des ressources obtenues
Impôts sur les services publics et les concessions attribuées par la fédération.	X	

Ensuite, nous allons montrer que, dans le projet de répartition des recettes, les impôts locaux seraient également partagés avec le niveau fédéral. Ce qui visiblement était un projet dans lequel les relations intergouvernementales seraient plus étroites entre la

⁴⁰² Malgré l'intérêt que nous avons de savoir la forme de répartition, nous n'avons trouvé aucune référence qui pourrait nous permettre de savoir si le projet faisait mention des pourcentages de partage des recettes.

fédération et les États, car les deux dépendaient de la performance de l'un et de l'autre, dans le recouvrement des sources d'imposition.

Tableau 12 : Projet de partage des recettes locales

Recettes	Niveau Local	Niveau Fédéral
Impôts fonciers	X	
Impôt sur l'industrie et le commerce qui substitua l'ancien droit de timbres et l'impôt sur les opérations commerciales et industrielles au niveau fédéral.	X	X Recevra un pourcentage du recouvrement

Ce nouveau partage des compétences fiscales proposé par le Président Cardenas, ne verra pas le jour car il a été rejeté, raison pour laquelle il a proposé une autre réforme qui sera adoptée pour modifier l'article 73 Constitutionnel, approuvée le 1^{er} janvier 1943⁴⁰³.

Cette réforme va avancer dans l'harmonisation de la fiscalité nationale car son objectif est de supprimer les restrictions en matière de commerce entre les États. L'Exécutif a réussi par cette réforme à concentrer les domaines exclusifs dont les recettes obtenues seraient partagées avec les gouvernements locaux. Il n'y aurait plus de précisions sur les recettes locales car pour l'Exécutif fédéral il suffisait d'établir un ordre et d'éviter la concurrence. Dans ce cas nous pouvons dire que le partage financier serait le seul moyen d'empêcher la concurrence entre les États en satisfaisant les besoins et en garantissant le transfert des ressources sûres au niveau local.

Depuis cette période on est entré dans une étape de contrôle des gouvernements locaux à cause de réformes fédérales, car l'harmonisation prétendait à une simplification du système qui permettrait de gérer globalement l'économie nationale. Le problème serait dans l'avenir car les besoins ont dépassé les ressources disponibles aux niveaux fédéral et local, et à cause d'autres facteurs que nous avons expliqués dans la première partie de notre recherche, dont l'usage du partage des ressources, auront tendance à basculer de la non concurrence et la dépendance financière locale vers un aspect plutôt lié à la composition politique et les enjeux d'un seul parti au pouvoir. Cette situation nous permet

⁴⁰³ Cette réforme constitutionnelle verra le jour sous le régime du Président Manuel Avila Camacho. Documentation Législative de la Chambre de Députés de la 59 Législature, Reforma Constitucional a l'artículo 73, Camara de Diputados, 1943.

de supposer que la non-concurrence fiscale et le partage financier sont des éléments déclencheurs de la concentration du pouvoir.

Nous présentons ensuite une table des domaines exclusifs du niveau fédéral à cette époque (1943) dans le tableau qui suit :

Tableau 13: Les domaines exclusifs de la fédération

Article 73 Constitutionnel
Commerce extérieur
Hydrocarbures
Mines
Industrie cinématographique
Jeux de hasard
Institutions de crédits
Energie électrique
Banque et travail
Tabac, alcool, exploitation des forêts
Services publics par concession

Source : élaboré à partir de l'information de Serna de la Garza⁴⁰⁴.

Toutes les compétences exclusives contenues dans notre tableau, n'avaient pas pour intérêt d'augmenter les compétences de l'Exécutif. L'intervention du Pouvoir Exécutif, comme nous l'avons exposé, va se réaliser à travers la politique économique et par le projet du budget fédéral qui peut être proposé au Congrès fédéral. Dès lors, l'Exécutif va utiliser les domaines contenus dans l'article 73 constitutionnel pour mener les grands projets de réformes au niveau national.

Visiblement les domaines que nous avons mentionnés, sont similaires au premier projet présenté par le Président Cardenas, sauf que cette fois, un nouveau chapitre est ouvert sur les « *impôts spéciaux* ». Ce chapitre et les impôts contenus serviront à partager les bénéfices obtenus de sa collecte, ce que nous allons retrouver plus tard dans la Loi de Coordination fiscale.

c) La Troisième Réunion fiscale de 1947

Le troisième moment important dans cette période qui vient compléter un cycle de discussions entre la fédération et les gouvernements locaux dans l'établissement du

⁴⁰⁴ SERNA DE LA GARZA Jose Maria, *El sistema federal mexicano*, Un analisis Jurídico, Edit., Instituto de investigaciones jurídicas, México, 2008, p.107.

partage des compétences s'est fait par cette nouvelle CNF de 1947⁴⁰⁵. Instaurée par le Président Miguel Aleman Valdés, cette convention va contribuer à la conception de ce qui plus tard sera le Système de Coordination Fiscale. Il ne faut pas confondre ce système de coordination avec les Lois de Coordination fiscale, car nous allons parler de chaque chose après. Il suffit de dire que plusieurs LCF ont été dictées avant le SNCF⁴⁰⁶ et que ce dernier est l'œuvre finale, du point de vue juridique, de l'harmonisation fiscale et de la limitation des compétences fiscales des États.

Nous avons décidé d'inclure dans deux tableaux les conclusions de cette troisième CNF pour ne pas établir de confusion dans la répétition de certains sujets déjà mentionnés dans les autres CNF. Il faut savoir que la tendance croissante à l'harmonisation permettra d'uniformiser aussi l'impôt sur le commerce, plus tard la TVA et aussi pour la première fois on trouve un contrat de coordination nommé « *Convenio de Coordinacion* » par lequel va se décider la forme de partage des impôts⁴⁰⁷.

Tableau 14: Les bases de la coordination proposées dans la troisième réunion fiscale nationale

1.- L'élaboration d'un système national qui contienne toutes les dépenses publiques
2.- La décision de la forme de partage entre la Fédération, les États et les municipalités, sur les recettes obtenues du prix des services publics, ainsi que les modalités de contrôle des sujets passibles de cette imposition.
3.- Le droit de profiter individuellement (Fédération ou États) des ressources obtenues du recouvrement effectué par chaque niveau.
4.- L'établissement des bases de collaboration entre les autorités fiscales qui permettront la réduction des dépenses liées au recouvrement et au contrôle des impôts. Tout ça au bénéfice des intérêts de la société.
5.- L'approbation d'un Plan National en accord entre la fédération et les Etats, sans oublier les besoins des municipalités.

Source : Elaboré à partir de l'information contenue en, Camara de Diputados, Legislatura LIX, Las convenciones nacionales fiscales y hacendaria : Tepach Marcial Reyes. (2004)

⁴⁰⁵ L'invitation aux Gouverneurs des Etats, à une Troisième Réunion Fiscale a été faite le 4 octobre 1947. Celle-ci a lieu entre le 10-20 novembre de la même année.

⁴⁰⁶ Abréviation du Système National de Coordination Fiscale

⁴⁰⁷ HOYO D'ADDONA, Roberto, *Evaluacion de la Coordinacion fiscal en 1986*, Centésima reunion de la Comisión Permanenete de Funcionarios Fiscales, Atlahuetzia, Tlaxcala, 18 de noviembre de 1986, Edit. INDETEC, vol. Edición especial de sus 30 años, Guadalajara, 2003. Pour ce chercheur ce premier accord de coordination constitue comme nous l'avons dit, la base du Système National de Coordination Fiscale de nos jours.

Tableau 15: La nouvelle répartition de recettes résultant de la troisième réunion fiscale nationale de 1947

Recettes	Niveau Fédéral	Niveau Local (Etats et municipalités)
Éliminer les impôts locaux et municipaux sur la rémunération du travail et sur le produit des investissements du capital, étant donné qu'ils ne sont imposables qu'une seule fois par la fédération.	X	X
L'uniformité de la législation de l'impôt sur l'héritage	X	X
Les taxes foncières		X
Les contributions pour la prestation des services publics locaux		X
Les impôts sur les divertissements, les spectacles publics, sur les marchés et les commerces ambulants.		X
Les droits municipaux sur l'eau potable, le registre civil, le service d'entretien de cimétiers.		X Uniquement pour les municipalités
Permis délivrés par les autorités municipales (par ex. construction)		X
Proposition de suppression des impôts spéciaux sur le commerce <i>(postérieurement il existera un impôt sur la vente et la consommation TVA)</i>	X	X
Impôts sur l'industrie, qui permettent de constituer un fond de réserve, en cas de problème de déséquilibre budgétaire pour inciter le développement local.	X	X

Source : Elaboré à partir de l'information contenue en, Camara de Diputados, Legislatura LIX, Las convenciones nacionales fiscales y hacendaria : Tepach Marcial Reyes. (2004)

2°) La Consolidation du Système National de Coordination Fiscale

Dans l'histoire du Mexique il y a eu plusieurs efforts pour coordonner les relations intergouvernementales sur la distribution des recettes. Savoir qui impose, qui dépense et selon quels critères, n'a pas été simple et a mis plus d'un siècle pour avoir la forme du

système de coordination actuel. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y ait pas eu de conflit entre les autorités pour imposer leur volonté, particulièrement de la part de la fédération. Les premiers antécédents du phénomène nous renvoient à 1824 où la nomination « *participaciones* » (dans la pratique son synonyme serait *partage*) apparaît, ce qui était réglé dans la Loi de la distribution des revenus⁴⁰⁸. Il faut se rappeler qu'à l'origine, le gouvernement fédéral avait l'intention de protéger et d'assurer sa subsistance, ce pourquoi il fallait garantir les moyens financiers nécessaires pour financer des dépenses comme la défense nationale.

La création du Système National de Coordination Fiscale (SNCF) dans une époque moderne est le résultat de la troisième CNF de 1947 et du progrès de la Loi sur les recettes mercantiles (1948), par laquelle a été créé un taux général de 1.8% applicable sur tout le territoire, et la Loi de Coordination Fiscale entre la fédération et les États de 1953⁴⁰⁹. Lors de son application, la fédération a établi que les États pouvaient librement décider de supprimer ou d'arrêter l'application des impôts sur les activités commerciales ou industrielles. Cela leur permettrait de fixer un taux qui ne pourrait pas dépasser 1.2%,

⁴⁰⁸ DE LA CUEVA MARIO, *La Constitucion del 5 de febrero de 1857, el constitucionalismo a mediados del siglo XX*, Mexico, Facultad de derecho de la UNAM, 1957. Le premier élément juridique et historique se situe en août 1824 avec l'expédition de la « *Ley de Clasificacion de Rentas* » qui distribue les compétences de recouvrement entre la fédération et les États fédérés. Cette Loi vient constituer l'un des premiers et très importants éléments de concentration des compétences du niveau fédéral sous la formule « les compétences non attribuées à la fédération sont réservées aux Etats », cette inscription qui va rester jusqu'à nos jours, sera la source du pouvoir illimité de la fédération non seulement sur un plan administratif mais aussi financier, car plus tard les impôts seront soumis à cette formule. La Loi de *Clasificacion de Rentas*, a fixé les recettes exclusives de la fédération en ; les droits d'exportation et d'importation ; des droits nommés « *internacion* » à 15% imposés dans les ports et les frontières ; les recettes provenant de la vente du tabac et la poudre ; la « *alcabala* » payé par la vente du tabac dans les États, le service postal, la loterie, les recettes des territoires de la fédération⁴⁰⁸.

Cette loi était le premier moyen de partage des ressources, dans une fédération qui était en train de se conformer, car l'adoption de la Constitution Fédérale en octobre de 1824 a abrogé cette première loi de *Clasificacion de Rentas*, étant donnée l'inscription des compétences exclusives incorporée dans le texte constitutionnel. Le Professeur Mario de la CUEVA, nous indique très brièvement qu'au cours de cette période se sont établis des impôts exclusifs en faveur du gouvernement fédéral, concernant le commerce extérieur, sur la propriété « *raiz* » et l'industrie fébrile, dont la possibilité d'une éventuelle création de Loi de *Clasificacion de Rentas* été envisagée à cette époque.

Une nouvelle loi sur la *Clasificacion de Rentas* voit le jour le 30 mai 1868, qui établit au bénéfice des finances fédérales, des recettes sur le commerce extérieur, sur les droits, sur le papier, des droits sur la pêche, ainsi que les recettes imposées au District et sur le territoire fédéral. Pour comprendre mieux cela, il ne faut pas oublier qu'il n'existait pas une harmonisation fiscale à cette époque et que les compétences fiscales étaient plutôt dispersées, car le système de coordination va se développer plus tard et va dépendre de l'effort politique pour définir le partage des compétences entre les acteurs des divers échelons gouvernementaux.

⁴⁰⁹ La Loi de Coordination fiscale du 22 décembre 1953 cherchait essentiellement à éviter la double imposition et à instituer un pourcentage de bénéfices attribués aux gouvernements locaux, ce système va subsister jusqu'à aujourd'hui (2012) dans le système moderne de coordination, car les États ont réussi à assurer la disponibilité de ressources fédérales.

les deux taux seraient prélevés conjointement⁴¹⁰. Pour bénéficier de ce système les États devaient signer un accord de coordination, nommé « *Convenio de Coordinacion* »⁴¹¹. Pour inciter les États à adopter ce système de coordination (le 30 décembre 1953) s'est établi un quota additionnel de 10% au bénéfice des États, afin de les autoriser à obtenir un pourcentage relatif à des recettes d'origine mercantile qui en principe ne leur appartenaient pas. Il apparaît qu'entre 1948 et 1970, seulement quinze États sur vingt-neuf ont accepté de signer un accord de coordination. Le refus à la signature de l'accord fiscal et du projet gouvernemental de la coordination fiscale par les autres quatorze États fédérés a provoqué une réforme à la Loi Fédérale sur les impôts mercantiles (1970). La réforme consistait à taxer à 10% les articles considérés de luxe, mais en ajoutant, que les États coordonnés avec la fédération, recevraient 40% du recouvrement. Cette augmentation du pourcentage de répartition de la collecte a fini par convaincre le reste des États fédérés indécis de s'incorporer à la coordination⁴¹².

L'institutionnalisation de cette pratique et son adoption généralisée fixera les bases de la Loi de Coordination Fiscale de 1980⁴¹³ dans laquelle sera inclus le Système National de Coordination Fiscale⁴¹⁴.

Bien que notre sujet de thèse consiste à mettre en évidence les problèmes qui surgissent dans le fonctionnement de la structure financière fédérale, cela semble ne pas être si évident. Lorsque nous parlons de la réussite d'une harmonisation de la fiscalité, à travers la renonciation des gouvernements locaux à l'imposition propre, en échange de bénéfices du partage des recettes fédérales, contenues dans les accords signés avec la fédération⁴¹⁵. Il faut dire justement que les pourcentages dans la distribution des recettes sont actuellement la source de conflits, face au manque de ressources propres au niveau local. Il apparaît que par l'abandon du pouvoir fiscal local, la coordination fiscale va acquérir un caractère *compensatoire* afin de couvrir ce que les États abandonnaient volontairement au bénéfice de la fédération. C'est pourquoi nous disons qu'il n'est pas

⁴¹⁰ DE LA GARZA Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Op.cit., p.248.

⁴¹¹ SERNA DE LA GARZA Jose María, *El Sistema Federal Mexicano*, Op.cit., p. 199

⁴¹² NUNEZ JIMENEZ A. *Antecedentes y características del sistema nacional de coordinacion fiscal en Mexico*, in Gaceta Mexicana de Administracion Publica Estatal y Municipal, no 4, octobre diciembre, Mexico, 1981, pp. 86-88

⁴¹³ Loi de Coordination Fiscale, Ley de Coordinacion Fiscal en vigueur, publiée le 27 septembre 1978, dans le Journal Officiel de la fédération.

⁴¹⁴ GONZALEZ LOPEZ Sergio, *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial*. El caso de México, Publicación de las Naciones Unidas, 2008, pp. 140-145. Le Système National de Coordination Fiscale est formellement adopté le 1 janvier 1980.

⁴¹⁵ SANCHEZ MIRANDA Arnulfo, *Aplicacion Practica delCodigo Fiscal 2005, Introduccion al derecho Fiscal*, Edit., ISEF, 2005, pp. 48-53.

simple d'exposer les conflits qui se produisent dans le cadre de la coordination car celle-ci a été adoptée librement par les acteurs locaux.

Il est très complexe de préciser si la tendance générale obéit aux mêmes nécessités au niveau local. Car nous devons prendre en considération que la divergence territoriale permettrait aux gouvernements peu productifs, d'assurer l'entrée de recettes au trésor local. En revanche, les États bénéficiant d'une meilleure position économique ne seraient pas forcés de chercher plus de recettes ou d'augmenter les impôts des résidents de leur territoire.

En ce qui concerne la sphère fédérale, nous pouvons établir avec certitude d'après ce que nous avons mentionné auparavant, que le lien entre la crise économique depuis les années 70 au Mexique (*Partie I de notre thèse, les crises économiques consécutives*) et la nécessité du gouvernement fédéral d'adopter la coordination fiscale, obéissait au besoin d'éliminer la concurrence fiscale (*double imposition*) au niveau national. Cette mesure permettrait de savoir de façon précise, quel type d'impôts est en vigueur dans tout le pays et de les modifier facilement, en évitant des éventuelles distorsions dans la projection des recettes au niveau fédéral et la gestion économique nationale⁴¹⁶.

Derrière l'argument d'un système dans lequel il n'y aurait que des gagnants, la Coordination Fiscale se consolide de nos jours à l'instar du mécanisme situé au cœur des relations intergouvernementales de la fédération mexicaine⁴¹⁷.

B- Le fonctionnement de la Coordination fiscale

La Loi de Coordination fiscale de 1980 et toujours en vigueur en 2012, a pour objet de coordonner le système fiscal, d'établir la répartition de la collecte des impôts fédéraux et les modalités adoptées pour rendre possible son fonctionnement dans le SNCF⁴¹⁸.

⁴¹⁶ Cette situation permettrait également de simplifier l'organisation de l'administration fiscale, permettant un meilleur fonctionnement des autorités. Cette conclusion est mise en avant pour justifier l'importance de la coordination fiscale dans le fonctionnement de la fédération, contenue dans le Rapport, *Informe sur les relations fiscales entre la fédération et les Etats. Primer informe sobre las relaciones fiscales entre la federacion y los Estados*, Edit. Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, Subsecretaria de Ingresos, 1973, Vol.I, pp. 14-17.

⁴¹⁷ La consolidation du système de coordination fiscale s'est accompagnée de l'adoption d'une nouvelle loi de coordination fiscale. La Loi du 22 décembre 1953 a été remplacée par celle du 22 décembre 1978 et en vigueur à partir 1980.

⁴¹⁸ GONZALEZ LOPEZ Sergio, *Políticas e instituciones para el desarrollo economico territorial*, Op.cit., pp. 140-141.

Avec l'adoption du système de coordination fiscale, il sera possible de déterminer les montants qui correspondent à chaque niveau administratif⁴¹⁹. Actuellement la totalité des États ont signé des accords de coordination dans lesquels les impôts les plus importants (TVA et IR) seront administrés par la fédération. La centralisation financière est due au poids des impôts sous contrôle du niveau fédéral, qui est équivalent à 80% des recettes totales collectées au niveau national, ce qui indique la dépendance financière des États et municipalités depuis l'adoption de ce système⁴²⁰.

Pour les systèmes juridiques fédéraux du Brésil et de l'Argentine, la coordination fiscale a été mise en place différemment. Dans le cas du Brésil la Constitution fédérale établit le partage des impôts qui seront renforcés par des fonds de transferts fédéraux vers le niveau local. En Argentine en revanche, plusieurs lois relatives à la coparticipation d'impôts ont été adoptées au cours de leur histoire, dont la plus récente est la Loi 23.548/88⁴²¹. Ces deux fédérations ne comptent pas un système de coordination fiscale comme le modèle mexicain.

Nous devons rappeler que la coordination fiscale au Mexique a été adoptée par les avantages qu'elle offrait aux acteurs locaux du point de vue financier⁴²². Pour connaître son fonctionnement nous analyserons les critères de partage de recettes contenus dans la loi de coordination fiscale (1°) afin de pouvoir expliquer ultérieurement que l'une de ses caractéristiques du système de coordination, basé sur la libre signature des accords de coordination (2°), est limité par le besoin de ressources financières au niveau local. C'est-à-dire que les États n'ont pas d'autre choix que d'adopter les accords fiscaux pour assurer les transferts, face aux besoins de dépenses.

⁴¹⁹ NUNEZ JIMENEZ A., *Antecedentes y características del sistema nacional de coordinación fiscal en México*, in Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, no 4, octobre-décembre, Mexico, Op.cit.p. 101

⁴²⁰ SERNA DE LA GARZA Jose María, *El Sistema Federal Mexicano*, Op.cit., pp. 199-200.

⁴²¹ Relativement au système fédéral argentin qui semble être le plus proche du système mexicain, nous trouvons que la concurrence d'impôts fédéraux et provinciaux a provoqué des tensions car il y avait une duplicité quant aux impôts sur la consommation (1890-1935). Afin d'éviter les conflits provoqués par la concurrence fédérale et locale, à partir de 1935 a été créé le système de coparticipation d'impôts avec les Lois 12.139, 12.143 et 12.147. Par l'adoption de ce système de coparticipation, les Provinces avaient accès au partage des bénéfices de la collecte d'impôts, à travers les fonds mis à disposition par la fédération. La Loi la plus récente (23.548/88) a permis de doubler par la coparticipation, les ressources des Provinces à partir des années 90. Consulter, MANZANAL Mabel, GARCIA Ariel y VILLAREAL Federico, *Modalidades de participación de impuestos entre nación y ambitos subnacionales*, Op.cit., pp. 226-229

⁴²² COLMENARES PARAMO David, *Federalismo Fiscal en México*, FEMICA-BID, Ingresos Municipales : Realidades y Perspectivas, Conférence présentée le 2 décembre 2002 à Guatemala. Ce fonctionnaire de la Secretaría de Hacienda explique qu'entre 1979 et 2001 il y avait une évolution significative dans l'augmentation des ressources transférées au niveau local, pour passer de 12.5% de la totalité du recouvrement des impôts fédéraux de coparticipation en 1979, à 59% en 2001. Ce qui veut dire qu'effectivement le gouvernement fédéral a mis à disposition des gouvernements locaux plus de ressources. Ce phénomène est également associé à la création de fonds conditionnels comme le Ramo 33.

1°) Les critères de partage des recettes contenus dans la Loi de Coordination Fiscale

Depuis l'adoption de la Loi de Coordination fiscale au Mexique, cette dernière a été réformée afin de maintenir une cohérence entre la collecte d'impôts, leur distribution et les besoins sectoriels et territoriaux. Le partage des impôts va inclure tous les impôts qui correspondent à la fédération ainsi que les droits sur les hydrocarbures et l'activité minière. Ce partage de recettes existe également en Argentine et au Brésil, avec des particularités car ces deux pays ne comptent pas un système de coordination fiscale comme le Mexique. Pour l'Argentine par exemple la Loi de coparticipation fiscale 23.548 adopte la même formule que la LCF mexicaine pour établir que les fonds de transferts soient composés par tous les impôts nationaux, à l'exception des droits sur l'importation, les contributions destinées à financer des dépenses spécifiques et les contributions destinées à promouvoir l'investissement⁴²³. Le système de coparticipation argentin ne va pas établir les critères de partage de recettes mais va fixer les pourcentages du recouvrement total attribués aux Provinces : 42,34% à la nation, 54.66% directement à partager entre les Provinces adhérant au système de coparticipation, 2% à partager entre les Provinces de Buenos Aires, Chubut, Neuquen et Santa Cruz, et finalement 1% destiné au fond de contribution du trésor national vers les Provinces⁴²⁴. Dans le cas du modèle fédéral brésilien, les législateurs ont opté pour inscrire dans la Constitution fédérale les

⁴²³ Article 2 de la Loi 23.548 sur la coparticipation fédérale des ressources fiscales. Promulguée par le Congrès argentin le 22 janvier 1988. Ce système de coparticipation est critiqué dans le même sens que le système de coordination fiscal mexicain dans lequel on retrouve une limitation du pouvoir fiscal du gouvernement local. Pour le Professeur Alberto Porto de l'Université de la Plata, dans le système argentin, le transfert de fonctions par la décentralisation de services vers le niveau local a provoqué une confusion quant à *quel* était le niveau de gouvernement qui devait financer les dépenses. La Loi 24.049 du 2 janvier 1992 a transféré le service éducatif vers les Provinces et les municipalités, dans ce cas la fédération pouvait rétenir des montants sur la coparticipation d'impôts, pour financer le service. PORTO Alberto, *Etapas de la Coparticipacion federal de impuestos*, Documento de federalismo fiscal, no 2, Edit. Universidad de la Plata, Facultad de ciencias economicas, departamento de economia, Argentina, 2003, pp. 49-53.

⁴²⁴ La loi de coparticipation en Argentine a institué une Commission fédérale d'impôts, composée par des spécialistes dans le domaine financier, afin de leur déléguer la responsabilité de calculer les pourcentages d'attribution de ressources vers les Provinces. Cette loi de coparticipation ne va pas spécifier le partage du Fond de Contribution du Trésor National, créé pour financer de dépenses en cas d'urgence ou de déséquilibre financier de gouvernements Provinciaux, on peut supposer que c'est la Commission fédérale d'impôts qui va calculer également les montants du partage de ce fond.

pourcentages du partage des impôts selon la Section VI de la répartition de recettes fiscales, articles 157 à 162⁴²⁵.

Comme nous pouvons le constater, la coordination fiscale est devenue un outil juridique et économique fondamental dans la structure de l'État fédéral, elle est considérée comme le moyen par lequel on peut observer l'existence d'un lien de solidarité entre la fédération et les acteurs locaux. Son caractère compensatoire sera repris non seulement par l'abandon du pouvoir de prélèvement d'impôts au niveau local, mais aussi par la réussite d'un développement homogène de l'ensemble des États fédérés. Les principaux critères utilisés dans le système mexicain dans le partage des ressources obtenues de la collecte d'impôts se trouvent : la densité de la population dans les États fédérés, le niveau du recouvrement des États, le développement économique des régions, l'incitation à l'investissement économique et les secteurs décentralisés comme l'éducation. L'intégration et la répartition des fonds de transferts dans le système mexicain sont conçues à partir de ces critères, nous trouvons alors la diversité de fonds préalablement exposés dans cette thèse : le fond général de transferts, le fond de développement municipal ou le fond constitué par des ressources obtenues de l'extraction d'hydrocarbures. Il existe également la possibilité d'ajouter dans les accords de coordination fiscale le partage du recouvrement des impôts spéciaux.

L'ensemble des critères que nous venons de mentionner est pris en compte pour partager les recettes se trouvant dans la composition de fonds de transferts de la manière suivante : le *fond de transferts général* s'intègre par 20% du recouvrement fédéral⁴²⁶. Ce sont de ressources qui sont distribuées en fonction de trois critères. Le premier correspond à la densité de la population de chaque État qui dans son ensemble est constitué par 45.17% de la totalité de ces 20%. Le deuxième critère est l'incitation au recouvrement du niveau local, pour cela le pourcentage est distribué en fonction de l'efficacité fiscale des États, constitué par un autre 45.17% des 20%. Le troisième critère permet de distribuer des ressources financières aux États les moins favorisés économiquement, selon leur

⁴²⁵ Le fait d'avoir institué le système de partage des recettes dans la Constitution fédérale du Brésil, rend le système peu flexible et réduit la capacité de participation des autorités politiques et économiques dans la recomposition de ce système. Il apparaît que les législateurs brésiliens aient voulu conférer plus d'autonomie à la sphère locale et de l'assurer justement par la distribution de ressources au niveau constitutionnel. Ce partage de compétences et de ressources ne va pas obéir à des critères de décentralisation mais à la consolidation d'une structure fédérale stable. Voir RODRIGUES AFONSO José Roberto, *Brasil, un caso aparte*, in *Decentralización en perspectiva comparada, España, Colombia y Brasil*, Edit. ILDIS, Bolivia, 2005, pp. 87-93.

⁴²⁶ Article 2 de la Loi de Coordination Fiscale

population (le pourcentage à distribuer entre les régions est composé par 9.66% restant de la totalité de 20%)⁴²⁷.

Afin de protéger et d'assurer directement les ressources des municipalités, celles-ci seront bénéficiaires d'un *fond de développement municipal* correspondant à 1% du recouvrement fédéral⁴²⁸. La distribution de la totalité de ce 1% (en considérant que 1% est le 100%) sera divisé en deux parties, parmi lesquelles, 16,8% seront fixe, à diviser entre toutes les municipalités ; 83.2% serviront à augmenter ce fond et peut être obtenu par les régions qui signeront un accord de coordination en matière de droits. Comme nous pouvons le constater, la coordination est conçue pour attirer les régions et les faire abandonner leur pouvoir d'imposition en échange d'un bénéfice économique.

Pour les municipalités qui se trouvent dans une zone frontalière, elles sont bénéficiaires de 0.136% de la collecte fédérale, à condition d'obtenir l'accord des Etats de cette zone avec la fédération en ce qui concerne le contrôle et la vérification de l'activité commerciale, particulièrement sur l'introduction de marchandises sur le territoire mexicain. L'activité économique vise particulièrement la région frontalière du nord qui s'est accélérée avec l'entrée du Mexique dans l'ALENA.

En ce qui concerne le fond d'extraction d'hydrocarbures, il est composé de 0.6% de la totalité des ressources collectées au niveau fédéral, et sera attribué aux Etats qui se trouvent dans des zones de production du pétrole⁴²⁹. La LCF mentionne la possibilité de rendre 20% des ressources attribuées aux Etats, directement aux municipalités, mais il n'y a pas de précision du mécanisme pour déterminer le montant⁴³⁰.

L'autre domaine concernant le partage des recettes touche les impôts spéciaux, nommés de cette manière en raison des domaines exclusifs de la fédération (article 73, alinéa XXIX-5o). Les États adhérant au système de coordination fiscale peuvent se partager 20% du recouvrement obtenus des boissons alcoolisées, et 8% sur la vente du tabac. Les États sont obligés d'assurer un transfert de 20% du montant total, au bénéfice des municipalités⁴³¹.

⁴²⁷ Les 20% qui composent ce fond général, correspondent au niveau le plus élevé qui ait été adopté après 1999, car dans les années 80 il était de l'ordre de 12%. Voir CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz, *Finanzas Nacionales y Finanzas estatales, mecanismos de conciliación*. Edit. UNAM, Mexico, 2006, pp. 233-234.

⁴²⁸ Article 2-A de la Loi de Coordination Fiscale

⁴²⁹ ASTUDILLO MOYA Marcela, *El federalismo y la coordinación impositiva en Mexico*. Edit. Porrúa y UNAM, 1999, p. 147-149. D'après cette chercheuse, pour les États producteurs du pétrole, les ressources transférées doivent correspondre à la capacité de production du pétrole de la région.

⁴³⁰ Article 4o-B de la Loi de Coordination Fiscale.

⁴³¹ *Ibid.*, Article 3-A.

En principe, les fonds que nous venons de mentionner comme *le fond de transferts général* ou *le fond de développement municipal*, ne sont pas conditionnés, et c'est la législature de chaque Etat fédéré qui décide de son utilisation, ou des priorités de son investissement. La seule condition de l'emploi de ces fonds est le respect du contenu des accords signés dans le cadre de la Coordination fiscale, consistant à suspendre l'imposition sur les mêmes bases des recettes fiscales⁴³².

La LCF dispose dans son Chapitre V (relatif aux fonds de compensation fédérale) l'intégration de 8 paquets financiers que nous avons exposé préalablement : le fond de Compensation pour l'Education Basique et Normale, le Fond de Compensation pour les Services de Santé, le Fond de Compensation pour l'Infrastructure Sociale, le Fond de Compensation et de Renforcement des Municipalités et des Démarcations Territoriales du DF (Ville de Mexico), le Fond de Compensation Multiple, le Fond de Compensation pour l'Education Technologique et pour les Adultes, le Fond de Compensation de Sécurité Publique des États et le District Fédéral, le Fond de Compensation et de Renforcement des Etats Fédérés⁴³³. Tous ces fonds sont conditionnés et nous avons exposé leur mode d'emploi dans la première partie de notre thèse, afin de démontrer la dépendance financière des gouvernements locaux vis-à-vis de cette source de financement. Cependant il faut voir que le mécanisme de transferts est perçu comme un outil de la centralisation financière, provoquant un abandon de l'autonomie locale⁴³⁴.

Deux raisons vont expliquer cette visible centralisation du pouvoir financier dans la fédération : d'une part, les transferts conditionnés compris dans la LCF sont les plus significatifs pour la sphère locale, à cause de leur poids économique, et d'autre part, car justement le système de coordination fiscale n'a pas été conçu pour conférer plus d'autonomie aux gouvernements locaux par la reconnaissance de distribution des recettes,

⁴³² MIGUEL CALZADO Maria de Jesus, *Sistema Nacional de Coordinacion Fiscal*, in Ouvrage collectif, CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz y FERNANDEZ CUEVAS Jose Luis, *Derecho Fiscal*. Edit. IIJ de la UNAM, Mexico, 1991, pp. 121-124

⁴³³ Article 25 de la Loi de Coordination Fiscale.

⁴³⁴ Dans sa thèse doctorale ASTHA Arvind (Op.cit., *Le fédéralisme Fiscal*, pp. 333-339) avait constaté justement que le mécanisme de distribution des ressources financières par les transferts a servi à centraliser le pouvoir de l'autorité fédérale. « L'aide par les transferts intergouvernementaux est une mesure de contrôle, voire de centralisation : d'une part par le niveau des subventions et d'autre part, par le pouvoir du donneur de transferts. Grâce aux transferts le gouvernement fédéral contrôle les recettes des États fédérés et en conséquence, les dépenses des États fédérés, autant dans la valeur, que dans leur affectation. Dès lors, l'autonomie des Etats fédérés, qui un aspect essentiel du fédéralisme, se trouve *de facto* réduite par les subventions, parce que *via* le contrôle des recettes, le gouvernement fédéral exerce un pouvoir sur les gouvernements des Etats fédérés(...)».

mais ce système a servi à formaliser les limites de son pouvoir d'imposition et son engagement avec la fédération.

2°) Les limites de la libre signature d'un accord de coordination fiscale

Comme nous venons de le voir, il existe un énorme éventail des possibilités pour que les États fédérés se voient attribuer des ressources et tirent des bénéfices du partage des impôts fédéraux, ainsi que des transferts conditionnés. Afin de garantir le financement de leur budget, les acteurs locaux sont contraints de signer les accords de coordination fiscale. Contenu comme une option et non une obligation, c'est là que se trouvent les mots qui rendent flexible son acceptation face aux compétences exclusives de la fédération : « *les États qui souhaitent adhérer au Système National de Coordination Fiscale pour recevoir les ressources établies dans la loi, le seront par le biais des accords signés avec le Ministère des Finances, ce qui devra être autorisé également par la législature (de l'Etat concerné)* »⁴³⁵.

La vérification du respect des accords est effectuée par le Ministère des Finances afin d'éviter une double imposition, et d'obliger les gouvernements locaux à assumer leur responsabilité acquise, de la signature des accords de coordination fiscale.

Bien qu'il existe une possibilité de refuser l'adhésion au système de coordination fiscale, les États sont contraints de s'incorporer par le besoin et la magnitude que représentent les transferts dans les budgets locaux. Cette situation est critiquée, par la possibilité du gouvernement fédéral qui peut librement arrêter ou diminuer l'attribution des ressources financières par des causes liées au contexte économique global du pays⁴³⁶. Les Etats n'ont pas visiblement d'autres alternatives que d'accepter les conditions et arguments donnés par la fédération⁴³⁷.

Les tableaux que nous allons présenter plus loin, nous permettront de voir le poids que représentent les transferts de fonds –conditionnés et non conditionnés– face à la

⁴³⁵ Article 10 de la Loi de Coordination Fiscale

⁴³⁶ ASTUDILLO MOYA Marcela, *El federalismo y la coordinacion impositiva en Mexico*, Op.cit., p. 159. En effet cette chercheuse vient confirmer ce qui est de plus en plus évident avec les crises économiques de nos jours. Traduction «(...) le cercle vicieux est le suivant : avec la récession économique, la production diminue, la captation d'impôts fédéraux réduit également et celui-ci diminue les transferts aux Etats ».

⁴³⁷ Journal, La Jornada en Línea, Protesta Antorcha Campesina en SHCP. Mexico, 10/08/2011. L'organisation politique Antorcha Campesina, va se manifester auprès des bureaux du Ministère de Finances, car 400 millions de pesos (équivalents à 23 millions d'euros) n'ont pas été rendus dans le cadre de transferts destinés au développement de chemins ruraux et d'unités sportives dans les Etats de Queretaro, San Luis Potosi, Michoacan, Zacatecas, Guanajuato, Jalisco, Hidalgo et l'Etat de Mexico.

fiscalité locale. Ce qui nous permettra d'observer les limites de la *liberté d'adhésion*, qui s'est convertie plutôt en une nécessité.

§2- *Une harmonisation fiscale par la Codification*

La réussite de la coordination fiscale n'est pas due uniquement au fait d'avoir adopté la LCF et instauré le SNCF, mais également à l'harmonisation opérée par une codification des dispositions fiscales aux niveaux fédéral et local, qui évitent une duplication des domaines issus du pouvoir fiscal de la fédération et des acteurs locaux.

Il n'y a pas à ce jour un seul travail qui porte une analyse sur la codification fiscale locale au Mexique⁴³⁸, et moins encore, qui essaie d'établir un rapport entre le fonctionnement du fédéralisme financier à travers cette harmonisation qui a permis la viabilité des relations fiscales, car chaque acteur assume ses limites fiscales. Nous nous interrogeons sur ce qui a incité les États fédérés à codifier leurs dispositions fiscales, bien que celles-ci soient pour la plupart créées à l'image de la normativité fédérale et permettent le déroulement du processus de recouvrement. Ce qui nous amène à considérer cette situation comme une expression de l'exercice du pouvoir institué dans les constitutions locales, de se donner leur propre législation. Cela signifie que nous sommes devant une diversité des normes fiscales qui représentent la volonté locale afin de démontrer leur existence et leur autodétermination face au pouvoir de la fédération et des autres gouvernements locaux.

Le manque de technique législative locale a constitué également un élément qui aurait retardé l'adoption de dispositions fiscales locales d'après les dates de mise en vigueur des dispositions fédérales et locales.

Le cas de l'évolution des normes fédérales au Mexique et leur imposition sur la scène nationale est un élément clé pour comprendre la reproduction législative fiscale dans la sphère locale⁴³⁹. A cette étape de la recherche nous souhaitons apporter les

⁴³⁸ L'un des plus importants ouvrages du *Droit Financier* est celui de DE LA GARZA Sergio Francisco (Derecho Financiero Mexicano, 1964), il est l'un des premiers à parler de la codification au niveau fédéral. De même, il avait déjà abordé dans son ouvrage l'importance de la Codification au niveau international. Cette perspective nous permettra de mettre en exergue le fait de concevoir une universalité de solutions dans la poursuite d'une simplification de l'aspect fiscal. Dans notre cas la simplification attire notre attention, par la consécration d'une structure solide sous contrôle fédéral. Sur la codification locale, il va simplement évoquer la pratique d'autres Etats, sans faire aucune précision.

⁴³⁹ Il est important de mentionner que non seulement le domaine de la fiscalité fédérale se reproduit dans la législation locale, mais aussi dans d'autres domaines comme le droit Civil où chaque Etat a son propre Code Civil local.

éléments qui ont permis l'évolution de la Codification fiscale et de l'état des relations entre le Code Fiscal Fédéral et les Codes fiscaux Locaux, ce qui donnera une multitude de dispositions qui permettront de faire fonctionner le fédéralisme fiscal. Il est très important de souligner que c'est par la Codification que nous pourrions connaître et comprendre une autre facette du fédéralisme mexicain. Celle-ci n'est en aucun cas la source de la problématique du fédéralisme financier, mais elle est l'institutionnalisation et la confirmation d'un système centralisé, car chacun des acteurs va légiférer sur ce qui lui est autorisé d'après les compétences constitutionnelles et les accords de coordination fiscale.

L'adoption du Code fiscal fédéral et les réformes par lesquelles il a été perfectionné comme nous allons le voir, ont manifestement permis de concrétiser la tendance centralisatrice des recettes par la fédération. Pour pouvoir comprendre cette situation il faut interpréter et associer les événements que nous avons exposé dans notre thèse, par exemple par rapport aux facteurs économiques et politiques du pays. Les acteurs fédéraux dans ce cas avaient besoin d'une législation qui permettrait la mise en application d'un système fiscal de gestion fédérale.

C'est pour cette raison que nous trouverons une relation entre la codification fiscale fédérale (A) et le déroulement des relations financières, car ce système, additionné à la coordination fiscale, va cristalliser l'objectif du gouvernement fédéral et neutraliser la concurrence entre les acteurs⁴⁴⁰. Les acteurs vont quant à eux créer leurs propres codes fiscaux (B) pour démarquer leurs compétences juridiques.

A- Le Code Fiscal fédéral

La normativité fédérale a inspiré largement la création de la normativité locale, et celle-ci diffère rarement du modèle fédéral. C'est par cet attachement qu'on observe très peu d'innovations locales en matière fiscale.

C'est grâce à l'évolution de la Codification que le système de Coordination fiscale de 1980 a réussi à s'imposer, car l'homogénéité des règles des impôts permettait la mise en place du système de partage des ressources et de distribution des compétences dont

⁴⁴⁰ Pour Giuliani Fonrouge, « l'importance de la codification est de créer un corps organique et homogène de principes généraux, régulateurs de la matière fiscale (...) ce qui doit servir de base à l'application et l'interprétation de normes », cité par DE LA GARAZA, p. 72. En effet le perfectionnement de la Codification en Mexico, sera accompagné de la Coordination Fiscale afin de permettre une exécution complète de la normativité sur les impôts et non partielle par une éventuelle concurrence entre les États et la Fédération.

nous avons également parlé. Nous devons souligner que les arguments avancés par le gouvernement fédéral en matière de réformes, depuis la création du premier Code fiscal, ont été déterminants dans l'évolution et la conception du système contemporain d'imposition et de recouvrement des impôts⁴⁴¹. En effet, l'un des objectifs du gouvernement dans le perfectionnement du système fiscal a été l'obtention de nouvelles recettes. Cependant, cela va dévoiler une réalité dans laquelle le gouvernement fédéral va occuper une place directionnelle en tant que gestionnaire et va positionner le niveau local en tant qu'exécuteur. Cette situation se formera par une vague de codification fiscale (1°) à partir de 1937, et par l'adoption définitive du code fiscal de 1981 (2°).

1°) La première vague de la codification fiscale

La première vague de codification fiscale se déroule au niveau fédéral, à travers des réformes qui permettront d'organiser le contenu du propre Code fiscal. D'après les initiatives de loi, il existe une volonté de perfectionner le système fiscal face à une nécessité collective de ressources financières, non seulement au niveau fédéral mais aussi aux niveaux local et municipal.

a) Le Code Fiscal Fédéral de 1938

L'initiative du Code fiscal fédéral du 1^{er} décembre 1937⁴⁴² constitue le premier antécédent qui expose le besoin de rapprocher l'administration fiscale des contribuables, à travers un corps juridique capable d'établir et de spécifier la nature de ce rapport⁴⁴³, tout en augmentant le recouvrement. Cela a été possible en généralisant les dispositions procédurales plus tard reprises au niveau local par les États Fédérés. Un aspect parmi les plus importants consistait à attribuer plus de compétences au pouvoir Exécutif afin de

⁴⁴¹ CABALLERO GUZMAN Norma, *Les Codes des impôts en droit comparé. Contribution à une théorie de la codification fiscale*, Editions l'Harmattan, Logiques Juridiques, Paris, 2011.

⁴⁴² Initiative du Code Fiscal publiée dans le journal officiel de la fédération 21/12/1938. Iniciativa de Ley. Diario Oficial de la Federacion. México, D.F. Martes 13 et Lunes 21 de diciembre de 1938.

⁴⁴³ La codification fiscale au Mexique tient ses origines de la création de la Loi de justice fiscale de 1937, en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1937, suivant l'exemple des principes de la loi allemande de 1919. Sur la codification en Amérique Latine, consulter l'ouvrage collectif, *Modelo de Código Tributario para América Latina, tendencias actuales de tributacion*, Universidad del Rosario, 2010, p. 29.

proposer des projets (légiférer)⁴⁴⁴ dans les domaines dans lesquels il n'avait pas de pouvoir auparavant. Ce qui, décidément, fixe les bases de la nouvelle centralisation du pouvoir en matière de création des impôts jusqu'à nos jours.

De cette manière, dans son article 1, l'initiative de Loi établit : *« sont attribuées des compétences extraordinaires au pouvoir Exécutif de l'Union pour que celui-ci puisse légiférer du 1^{er} au 31 août de 1937 en matière de : recettes, crédits et monnaie, investissements, dette publique, assurance, finances et pensions ; ainsi que réformer la Loi des douanes, la Loi Organique de la Comptabilité Fédérale (Bureau de contrôle des finances) et promulguer une nouvelle Loi Organique de la trésorerie et le Code fiscal de la Fédération »*.

Dans la page 6 de l'initiative de 1938, l'Exécutif expose les arguments de sa compétence pour soumettre à la discussion, les réformes proposées au Pouvoir Législatif. Le Président à l'époque⁴⁴⁵ a dit : *« L'Exécutif a ma charge en exercice de la compétence attribuée par l'Alinéa I de l'Article 71 de la Constitution Fédérale, soumet à vous, à considération de l'Honorable Chambre des députés, la présente initiative de Loi qui a pour objet d'établir des normes qui assureront la résolution efficace des procédures contre l'autorité chargée de la collecte des impôts devant les tribunaux(...). Les tâches que le gouvernement a pris à sa charge pour le bien du pays demandent un efficace recouvrement des ressources destinées à financer les dépenses publiques ; ce pourquoi il est nécessaire d'accélérer l'administration de la Justice, afin de traiter et résoudre les litiges qui retiennent indéfiniment la collecte des crédits fiscaux résultants de l'application des Lois fiscales »*⁴⁴⁶.

Il est clair que le besoin de ressources financières a accéléré les procédures existant en matière de litiges, justifiant le rapprochement entre l'administration fiscale et les contribuables afin de récupérer les recettes le plus rapidement possible. Ce pourquoi il va

⁴⁴⁴ Il est nécessaire de mentionner que le pouvoir de légiférer est propre au pouvoir Législatif et non à l'Exécutif, sauf qu'ici on se réfère à la capacité du Pouvoir Exécutif de présenter des initiatives dans certains domaines, parmi ceux qui concernent les finances de l'Etat. Nous faisons cette distinction car il est possible de trouver le terme légiférer en espagnol, ce qui pourrait provoquer une confusion quant à son sens. Afin de préciser la portée du terme légiférer, car il semble un peu difficile d'en faire une traduction exacte, nous trouvons ses synonymes in BERTAUD du CHAZAUD Henri, *Dictionnaire des synonymes mots de sens voisins et contraires*. Quarto Gallimard. 2007. « Légiférer : Administrer, arrêter, codifier, décréter, édicter, faire des lois, mettre en place, ordonner, prescrire, régler ». Dans la définition apporté par le dictionnaire *Le Petit Robert de la langue française* 2006, c'est une activité consistant à « faire des lois, codifier, décréter, édicter, réglementer. Pouvoir de légiférer-legislatif. Dictier des règles ».

⁴⁴⁵ Le Président était Lázaro CARDENAS, période de gouvernement 1934-1940.

⁴⁴⁶ Le terme auquel fait référence l'initiative est « Leyes tributarias », sauf que l'application moderne du droit fiscal et l'usage beaucoup plus accentué des « Lois fiscales », nous permettent de mieux traduire et comprendre le contenu de ce terme.

y avoir aussi une homogénéisation de la procédure du recouvrement, où celle-ci est d'inspiration fédérale dans sa totalité.

Les principales idées qui ressortent de l'initiative de 1938 sont⁴⁴⁷ :

I.- D'éviter des contradictions dans l'application des différentes dispositions normatives.

II.- La mise en place de règles uniformes dans les relations entre l'administration fiscale et les particuliers.

III.- La certitude juridique et économique devant les procédures de recouvrement car l'autorité ne veut plus risquer des pertes inutiles des ressources financières au cas où la décision ne lui serait pas favorable. Cette certitude juridique et économique est également transposable aux particuliers, car eux aussi risquent d'avoir affaire à des procédures de longue durée.

Quoiqu'il arrive dans les décisions judiciaires afin d'établir l'application de la Loi fiscale, il y aura un gagnant et un perdant. Dès lors le gouvernement a voulu éviter cette prolongation procédurale non nécessaire et la réduire au maximum pour capter le plus rapidement les ressources fiscales.

b) Les réformes du code fiscal des années 60-70

Une fois que la Codification fiscale devient une réalité par l'application du premier Code Fiscal Fédéral de 1938, et une fois prouvée son importance dans la vie fédérale du Mexique, le Pouvoir Exécutif propose de le modifier en 1966 et s'engage dans des réformes qui rendront le système d'imposition beaucoup plus performant au regard des nouvelles réalités.

L'initiative correspondante est présentée le 14 décembre 1966⁴⁴⁸. Les arguments donnés par l'Exécutif à l'époque étaient basés sur des aspects économiques et sociaux. Du côté juridique, l'autorité a observé une grande élaboration jurisprudentielle de la Cour Suprême et du Tribunal Fiscal, d'après la mise en place du premier Code, ce qui donnait un nouveau rapport dans les relations fiscales entre l'autorité fiscale et les citoyens.

⁴⁴⁷ Les deux premiers points auxquels nous faisons allusion, sont mentionnés expressément dans l'initiative de loi, selon l'interprétation faite par l'Exécutif de 1966 que nous allons exposer, et non directement dans celle de 1938.

⁴⁴⁸ Initiative du Code Fiscal. Iniciativa del Código Fiscal de la Federación. Congreso de Los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados. Enviada por el C. Presidente de la República. 14 de diciembre de 1966.

Parmi les facteurs qui ont été pris en compte pour proposer la réforme se trouvent à nouveau, la révision et l'amélioration des relations entre l'autorité fiscale et les contribuables, et de celle-ci envers les autorités locales. Dans cette nouvelle réforme, le gouvernement a expressément incorporé la « *Politique Fiscale* » du moment, comme l'un des arguments pour renforcer le système fiscal.

Premièrement, nous constatons que cette réforme évoque la nécessité d'inclure des principes essentiels qui seront fondamentaux dans la création d'impôts et de gestion de l'administration fiscale de nos jours. Il s'agit de principes comme la certitude juridique ou l'équité, fondés sur la justice.

« *On peut considérer que dans l'accomplissement du devoir des contribuables, c'est la conviction de ceux-ci qui doit prévaloir du fait de payer ses impôts, par rapport à des sanctions résultant du non-accomplissement des obligations(...)ce pourquoi il est indispensable que les normes soient équitables et justes, pour que l'autorité les applique de façon correcte* »⁴⁴⁹.

C'est par le biais de ce nouveau Code Fiscal que le Gouvernement fédéral (Exécutif) a voulu éliminer des dispositions infondées considérées comme excessives, afin d'équilibrer le rapport entre les citoyens et l'administration publique, car le gouvernement devait se situer en tant que représentant des intérêts de la collectivité au sens politique du terme⁴⁵⁰. C'est-à-dire que le gouvernement mettait en place des réformes légitimement nécessaires.

Cette réforme de 1966, en termes de recouvrement des impôts, a réalisé des modifications à caractère administratif afin de faciliter et de préciser la relation administration-contribuable. C'est pourquoi dans l'initiative du Code, l'autorité demande l'inclusion des conditions concernant le domicile fiscal, non inclus dans les dispositions en vigueur, c'est-à-dire non comprises dans le Code de 1938⁴⁵¹.

A l'époque, l'autorité fédérale était considérée comme sujet exonéré d'imposition, mais l'interprétation juridique de la législation souhaite une meilleure précision, dans laquelle l'autorité ne peut être un sujet actif et passif en même temps.

⁴⁴⁹ *Ibid*, p.1

⁴⁵⁰ Du point de vue technique, le Code de 1966 améliore sa présentation pour être plus claire dans son utilisation, en agencant son contenu de la façon suivante : Titre I Disposition générales, Titre II Normes substantives, incluant les sanctions administratives et les délits, Titre III La procédure administrative et, Titre IV Le contentieux devant le Tribunal Fiscal de la Fédération.

⁴⁵¹ SALDANA MAGALLANES Alejandro, *Medios de defensa en materia fiscal 2004*, Edit. ISEF, 2eme, 2004, pp. 50-52.

Dans le domaine du paiement des impôts en cas de retard dans la déclaration, on sollicite d'augmenter le montant au double du taux valable à ce moment, sans excéder le montant de l'impôt dû, car le Code de 1938 fixait un maximum de 48%.

En matière de dévolution des impôts l'autorité fiscale est obligée de restituer le montant des impôts versés par erreur, dans une période courte. Dans le cas contraire, elle est obligée de payer 9% du montant annuel. Ce qui permettait de mettre en valeur le principe d'équité et d'équilibre dans les rapports administration-contribuable. Ici, nous apprécions que le sens public de l'administration fiscale, souhaite une approche plus responsable envers les contribuables, car comme cela était déjà mentionné : il est nécessaire de faire contribuer les citoyens par conviction et non par sanction. L'administration fiscale avait également besoin de régulariser la situation fiscale du plus grand nombre de contribuables possibles pour augmenter les recettes de l'Etat.

Parmi les innovations de ce Code, on observe la séparation et l'exclusion des dispositions relatives à l'organisation des instances administratives comme le Tribunal Fiscal Fédéral, ou le personnel rattaché au Ministère des Finances, car ceux-ci devaient avoir la possibilité de s'adapter aux besoins économiques et sociaux, pour augmenter ou diminuer le corps de leur administration. Pour cela la normativité de ces institutions administratives devait figurer séparément⁴⁵².

Une autre caractéristique de cette réforme consiste à ne pas faire allusion aux impôts en particulier. Il s'agit de constituer un Code Fiscal avec des règles générales, incluant des définitions sur les obligations fiscales, et d'uniformiser les critères pour qu'ils puissent être appliqués au niveau Fédéral, sur tout le territoire, ce qui obligeait à traiter différemment les particularités des impôts dans des lois spéciales ; on observera par ce fait l'adoption de lois sur chaque impôt fédéral.

Mises à part les modifications techniques faites au Code Fiscal, nous devons souligner qu'en matière de controverses entre l'administration fédérale et les administrations locales concernant les droits de chaque juridiction, devaient intervenir comme intermédiaires les tribunaux fédéraux. Cela va prévaloir jusqu'à nos jours même s'il y a une séparation des fonctions expresse –selon le système de coordination fiscale

⁴⁵² L'entrée en vigueur du Code a permis de remplacer la Loi qui organisait le Tribunal Fiscal Fédéral, qui avait été promulgué le 27 août 1936. Cette loi de 1936 avait permis au Tribunal d'avoir plus d'autonomie. Avec l'adoption du Code Fiscal fédéral, son contenu permettrait au Tribunal d'avoir plus de précisions sur le terrain fiscal de son ressort, par la procédure fiscale inscrite. Consulter, VAZQUEZ BUSTOS Vicente, *Incorporacion del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federacion*, Acta Universitaria, Vol 13, enero-abril, Universidad de Guanajuato, 2003, pp. 49-55.

que nous avons exposé précédemment— et qu’il existe également le moyen de *Controverses Constitutionnelles* auprès de la Cour Suprême de Justice.

Actuellement, il est avéré que les crises économiques ont joué un rôle décisif dans la composition financière du pays et les décisions prises pour minimiser des éventuels effets négatifs. Nous trouvons des évidences qui nous permettent d’affirmer que ce phénomène n’est pas nouveau au Mexique car l’initiative de Code que nous développons ici (1966), dans son point 11 relatif à l’exonération ou la réduction des impôts, prenait en considération les causes de force externe, des calamités publiques ou de la situation des marchés financiers étrangers, qui pourraient affecter l’économie des régions. L’un des aspects qui visiblement intéressait le plus dans cette prévision économique, est le fait de permettre au Pouvoir Exécutif d’imposer ses règles de partage fiscal, dans le cadre du fédéralisme ; c’est par l’article 1 de l’initiative du Code, que celui-ci généralise sa volonté, comme la volonté fédérale d’avoir la capacité de gérer l’activité fiscale⁴⁵³. Nous devons rappeler que cette faculté n’avait pas le moyen d’être appliquée, hormis par une interprétation Constitutionnelle, car le système rend à l’Exécutif la capacité de fixer les règles, y compris celles de partage des ressources financières, ce qui sera formalisé en 1980 par la Création du Système de Coordination Fiscale.

Nous pouvons jusque là confirmer que la Codification avait aussi l’intention de rendre de façon claire le pouvoir de gestion financière qui n’était pas encore organisé. Une sorte de formalisation de la centralisation fiscale due au manque d’un système comme le SNCF.

Lors de la Réforme de 1973, l’administration manifesta son intérêt pour renforcer les niveaux locaux et municipaux, en proposant un nouveau partage des ressources financières. « *L’Exécutif a pour but de fortifier les régions et les municipalités, se fondant sur un nouveau partage de ressources comme la revente d’huile et lubrifiants pour des voitures, sur l’exploitation forestière, sur la pêche, sur le tabac, la propriété et possession des voitures, sur l’achat ou vente de boissons et d’autres services* »⁴⁵⁴

⁴⁵³ DE LA GARZA Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, Op.cit., p. 77. Le professeur nous explique que le Code fiscal de cette époque faisait allusion à la détermination du champ d’application du code, c’est-à-dire de ce qui comprenait l’aspect fiscal de la fédération, à savoir « celui-ci était composé par des impôts, des droits, des produits, des accessoires ; par toutes les ressources publiques et privées à caractère fiscal fédéral ». Ceci nous permet de voir une fois de plus la nécessité d’éviter des confrontations avec les gouvernements locaux et le besoin de passer à un système parfaitement harmonisé.

⁴⁵⁴ Projet de Loi du 19 décembre 1973. Iniciativa del Ejecutivo Federal, Reformas y adiciones a diversas leyes fiscales del 19 de diciembre de 1973.

Les réformes de cette année mettent en évidence l'intérêt du gouvernement fédéral de renforcer les revenus des gouvernements locaux afin qu'ils puissent faire face à leurs besoins et fournir de meilleurs services publics, ce pourquoi les taux d'imposition ont été modifiés. Ceci est probablement un argument pour formaliser la centralisation du pouvoir fédéral, qui n'était pas encore développé en termes absolus, sous l'argument du renforcement local. Il faut voir que le recouvrement local était quasiment inexistant, alors ceci demanda une attention urgente de perfectionner le système fiscal dans son ensemble.

A peine quelques années plus tard il y eu une autre réforme (1975), cette réforme s'attaque essentiellement à l'obtention de nouvelles ressources financières. « *L'initiative en question a pour objet d'obtenir plus de recettes ordinaires additionnelles afin de financer dans de meilleures conditions les dépenses publiques, considérant que le développement du pays doit être basé sur le développement économique et la justice sociale*⁴⁵⁵, utilisant les ressources à la satisfaction des besoins de la société, ainsi qu'à la création d'emplois qui assureront le développement harmonieux et grandissant du pays »⁴⁵⁶.

Dans l'initiative de 1975, mention est faite de développer un système autour de la Justice Sociale, comme expression de la légitimité des institutions créées pour cette finalité de recouvrement ; cependant nous pouvons dire que pendant la période de 1975 n'a pas eu lieu un vrai développement régional, car il faut se rappeler que le Mexique vivait une période de crise économique. Même aujourd'hui nous pourrions nous demander où est passé l'esprit des ces Lois⁴⁵⁷.

⁴⁵⁵ La notion de Justice Sociale est un sujet que les générations de nos jours redécouvrent avec la mondialisation. Voir la bibliographie sur le sujet : John Rawls, Amartya Sen, etc. Le sens de cette notion consiste pour l'essentiel à une nouvelle distribution de la richesse, accentué par des divergences régionales dans le monde. Cette notion, transposée au partage financier à travers la mise en place de politiques publiques pendant l'histoire de Mexique, particulièrement après l'adoption de la Constitution politique de 1917, nous laisse voir un échec absolu dans le sens d'une meilleure Justice Sociale. Cf. GARDINER Stephen M. *A contract on future generations ?*, in GROSSERIES Axel et MEYER Lukas H., *International Justice*, Edit. Oxford, 2009, USA-UK, pp. 77-89.

⁴⁵⁶ Iniciativa de Ley que establece, reforma y adiciona diversas leyes fiscales. México D.F. 8 de diciembre de 1975.

⁴⁵⁷ Il est très probable que dans la recherche pour atteindre une meilleure justice sociale, l'autorité décidait de ne pas imposer les ateliers artisanaux et d'autres petits commerces, Voir Camara de Diputados, du 22 de diciembre de 1975, concernant les revenus mercantiles. « *Las medidas auran tendencia a aumentar l'exonération des revenus des ateliers de manufacture, de retouche, situés sur la voie publique, ainsi que pour ceux installés à l'intérieur ou à l'extérieur des marchés publics ; aussi, les revenus qu'obtiennent les cafés, et les petits restaurants (fondas, loncherias, cocinas economicas) car ceux-ci permettent aux gens d'avoir un travail, sans payer un impôt du fait de leur capacité contributive limitée* ». Le problème est que, de nos jours, ce système continue d'être mis en place et on pourrait le concevoir comme une variante de l'informalité car les sujets passibles de ces impôts, ne cotisent pas pour la Sécurité Sociale. D'autres problématiques s'imposent à l'heure actuelle, dont l'évasion fiscale constitue l'exemple idéal de

2°) Le Code fiscal contemporain de 1981

Le fonctionnement du système fiscal fédéral se trouve explicitement inscrit dans un système réglementaire⁴⁵⁸ qui rend possible le déroulement des relations et fixe les limites d'imposition entre les deux échelons du gouvernement ; mais aussi, c'est par cette voie réglementaire que l'exécution des dispositions constitutionnelles⁴⁵⁹ est mise en place. Donc nous pouvons dire que la base du système fiscal fédéral mexicain se trouve dans son Code Fiscal fédéral et que celui-ci permet une harmonie entre les forces juridiques qui convergent au niveau national, par son adhésion volontaire au SNCF⁴⁶⁰.

Le dernier Code Fiscal en vigueur actuellement, a été adopté en 1981 et mis en vigueur depuis le 1^{er} décembre 1983. Parmi les innovations que nous constatons par rapport aux autres réformes que nous avons évoquées précédemment, se trouve la plus importante concernant notre sujet de thèse, indépendamment des modifications ou des précisions procédurales. C'est-à-dire que dans la partie finale du Code, dans la section relative aux articles transitoires (dans l'article 11), s'établit que pour l'application du Code fiscal fédéral, le contenu de conventions de collaboration administrative signées entre le Ministère de Finances (Secretaria de Hacienda y Crédito Publico), les Etats et le District fédéral doit être observé. Ces accords sont relatifs à la coordination des impôts fédéraux en vigueur, ainsi qu'au Règlement Interne du Ministère des finances. L'importance du Code fiscal fédéral est alors évidente car tous les États ont signé des conventions avec le gouvernement fédéral, cela vient alors constituer une acceptation explicite de ce pouvoir fédéral.

En effet la Codification fiscale permet de confirmer les compétences et le pouvoir du gouvernement fédéral par l'imposition des limites des autorités locales face à ce pouvoir, à travers l'adoption des accords de coparticipation fiscale. Dans cette perspective il est

l'incapacité administrative de l'autorité fiscale et de sa coïncidence avec le bas niveau du recouvrement au niveau National.

⁴⁵⁸ Comme exemple, nous pouvons mentionner des Lois comme celle sur la TVA, sa Loi réglementaire, ainsi que pour les autres impôts comme l'IR. Il s'agit de nombreuses lois qui permettent la mise en place du système fiscal dans son ensemble.

⁴⁵⁹ Article 34 de la Constitution fédérale, relatif à la capacité du gouvernement fédéral de pouvoir créer des impôts afin de financer les dépenses publiques

⁴⁶⁰ L'article 2 du Code Fiscal fédéral contient une classification de recettes de l'Etat. Les implications des contributions au bénéfice de l'Etat permettront de délimiter dans des lois réglementaires comme l'IR, ou les Droits, le partage objet de la Coordination fiscale avec les gouvernements locaux. Ce qui sera mieux expliqué dans le contenu de la Loi sur la Coordination Fiscale.

nécessaire de concevoir la codification fiscale locale également comme un effort d'autodétermination juridique intergouvernementale⁴⁶¹. Dans les deux cas, la création de lois fiscales est un symbole de légitimation du pouvoir fiscal, de ce qui appartient à chaque acteur, lorsque l'exercice d'une compétence ne provoque aucune affectation sur l'autre sphère gouvernementale⁴⁶².

B- Les codes fiscaux locaux

La vague de codification fiscale fédérale a influencé les législateurs locaux pour se doter d'autres outils plus simples qui éviteraient la dispersion des instruments fiscaux. Ceci est un moyen de voir que les réformes menées par le gouvernement fédéral suffisent à dicter les règles générales qui seront plus tard adoptées par les acteurs locaux. Le fédéralisme financier semble trouver des éléments qui permettront de le mettre en marche par une structure juridique intergouvernementale créée et adaptée pour cette finalité, en évitant les contradictions entre les normativités locale et fédérale. Dans sa conception, les discussions entre les années 30 et sa culmination par l'adoption finale en 1980 de la LCF et le SNCF semblent avoir eu un effet sur la législation produite au niveau local.

Cette influence de la législation fédérale au niveau local sera mise en évidence par l'adoption des Codes fiscaux des États fédérés (1^o) et des codes fiscaux municipaux (2^o).

1^o) Les Codes Fiscaux des États

L'organisation administrative fédérale du Mexique s'accompagne non seulement d'une diversité des régions (31 États fédérés et 1 District fédéral), mais aussi d'une variété de législations propres à chaque État fédéré⁴⁶³, aspect qui devrait confirmer son

⁴⁶¹ La codification locale ouvre le débat sur son rôle dans le système fédéral. Est-il vraiment nécessaire de codifier au niveau local ou cela est-il tout simplement un mythe. Pour Brunno Oppetit « la codification possède une dimension sociale, elle est souvent la conséquence d'un problème de la société à l'issue duquel il a pu apparaître nécessaire de fixer de nouvelles règles du jeu social et de stabiliser la société sur la base d'un nouveau pacte social », Consulter, OPPETIT Bruno, *Essai sur la Codification*, Droit, éthique, société, PUF, 1998, p.11.

⁴⁶² Session Publique, Débat à la Cour Suprême de Justice le 17 avril 1997, Mexico, p. 74-75. Lors de l'exercice de compétences concurrentes, c'est-à-dire, sur la possibilité de fixer des taux d'imposition locaux par les autorités locales ou fédérales, le Ministre Ortiz Mayagoitia a en effet souligné l'existence de cette possibilité, mais limitée par le fait que la fédération n'exerce pas par la codification fédérale, une attraction de compétences. Voici l'importance de la codification et sa reproduction au niveau local.

⁴⁶³ ACOSTA ROMERO Miguel, *Teoria General del Derecho Administrativo*, Op.cit., pp.61-65.

autonomie et son identité, comme une expression palpable de son autodétermination par rapport au gouvernement fédéral⁴⁶⁴.

Au niveau local nous constatons une reproduction juridique des institutions fédérales en terme général. Ce qui veut dire que la Codification réussie au niveau fédéral avec le premier Code fiscal de 1936, a motivé et obligé les acteurs locaux à établir une législation qui pourrait donner une identité locale propre avec une approche plus étroite entre le gouvernement local et ses résidents.

Les Codes fiscaux locaux ont repris le même esprit que le Code fiscal fédéral en faisant allusion aux raisons pour lesquelles les citoyens sont obligés de payer des contributions⁴⁶⁵ afin de couvrir les dépenses publiques. Plus précisément ils ont basé leur système fiscal local, sur la même définition des contributions (impôts), des spécificités des impôts, des contribuables, des moyens de paiement, des procédures de recouvrement, des sanctions et de l'utilisation des nouvelles technologies. Cette codification a permis également une intégration des législations dispersées auparavant, comme c'est le cas du Cadastre ou de la régulation administrative des municipalités dans la plupart des cas.

Les Codes fiscaux locaux sont devenus un outil par lequel les pouvoirs locaux organisent les relations administration-citoyen, sous un angle autorité fiscale-contribuable. Globalement les dispositifs fiscaux ne contiennent pas de particularités sur les rapports entre le gouvernement fédéral et le gouvernement local. Simplement ils font allusion aux conventions célébrées entre les deux échelons, afin de respecter et de rappeler les limites d'imposition.

L'un des cas très particuliers qui mérite d'être mentionné, est celui du District Fédéral (DF où se situe la Ville de Mexico) qui a demandé une autonomie pleine depuis des années car celui-ci est équipé d'une structure identique à celle des États, sans pour autant avoir une Constitution Politique propre, du fait qu'il soit le territoire sur lequel se sont établis les trois Pouvoirs Fédéraux. Il faut dire que le District Fédéral a évolué dans tous les domaines. Le Code Fiscal du DF fait allusion à des principes uniques que les autres codes ne contiennent pas expressément parmi lesquels on peut citer : légalité,

⁴⁶⁴ Voir le tableau sur les dates d'adoption des codes fiscaux ci-après. Les exemples du contenu des codes fiscaux locaux, Etat par Etat on peut les trouver également dans nos Annexes Serie II contenus dans le CD relatif à la législation financière par niveau de gouvernement au Mexique.

⁴⁶⁵ Le Code Fiscal de Quintana Roo dans son article 1 (date de la dernière réforme 15 décembre 2006 sur cet article) établi : « Les personnes physiques et morales, sont obligées de contribuer aux dépenses publiques selon les lois de l'État... ». Le reste des codes fiscaux locaux adopte la même conception, sur l'obligation des citoyens de contribuer aux dépenses de l'Etat fédéré dans lequel ils sont résidents.

honnêteté, efficacité, économie, rationalité, austerité, transparence, contrôle, équité de genre et droits humains.

D'autres comme le cas du Code de Chiapas –celui-ci ne se nommant pas Code fiscal mais « *Codigo de la Hacienda Publica* »⁴⁶⁶ ou Code du trésor public– nous permettent de le distinguer car sa nomination même évoque une idée différente du contenu par rapport aux autres Codes fiscaux locaux. C'est-à-dire que ce Code contient tous les éléments impliqués dans les finances publiques de l'entité fédérative en question⁴⁶⁷, par exemple les recettes, les transferts provenant de l'État Fédéral, les principaux impôts et les règles d'application. Ce pourquoi il diffère des autres Codes fiscaux locaux.

Ce que nous pouvons dire d'après ce panorama est que, par la Codification fiscale, nous constatons au niveau local une expression territoriale d'indépendance envers les autres régions et envers l'autorité fédérale lorsqu'il s'agit du rapport entre l'administration fiscale et les contribuables d'un Etat, ainsi que par rapport aux obligations qui se dégagent du fait de résider ou d'être installés sur un territoire déterminé. Ce pourquoi nous avons cherché dans les 32 codes fiscaux s'il était possible de trouver une différence de traitement dans les relations administration-contribuable. L'évidence qui résulte de notre analyse nous permet d'affirmer que le contenu des Codes Fiscaux Locaux ne fait que dicter des règles d'exécution des impôts et les moyens nécessaires que l'autorité fiscale peut utiliser pour exiger leur paiement. C'est-à-dire que dans leur ensemble tous les codes adoptent une identité de dispositions.

Une question que nous pouvons nous poser alors, est de savoir quelles sont les relations des autorités locales avec le Gouvernement Fédéral en termes financiers, car l'objet de notre recherche à part d'exposer les aspects juridiques les plus importants, consiste à établir le lien conflictuel entre les trois sphères du gouvernement. C'est dans ce sens que les Codes fiscaux ne précisent pas de relations financières, seulement dans le cas des États qui sont allés plus loin en adoptant des Codes Financiers (Chiapas, Etat de Mexico, DF., Tlaxcala, Veracruz). Nous observons une tendance à inclure le rapport qui

⁴⁶⁶ HARRAP'S Actual, Espagnol, Dictionnaire Français-Espagnol/Espagnol Français. Edit. HARRAP. 2006. Le terme Hacienda concernant l'Etat, fait allusion au « Ministère de finances ; déclarer quelque chose au fisc ; payer au fisc ; trésor public » Pour cette raison nous avons décidé de parler du Trésor Public et non du fisc. Car la notion de trésor public est plus large que celle du fisc, ce qui permet une meilleure approche du terme « *Hacienda Publica* » dans le sens exprimé par les Lois mexicaines.

⁴⁶⁷ *Codigo de la Hacienda Publica del Estado de Chiapas. Libro Cuarto « Presupuesto, gasto, contabilidad y deuda publica »* Traduction : « Livre Quatre : Le Budget, la dépense, la comptabilité et l'endettement public »

existe avec le gouvernement Fédéral par la voie des ressources financières afin d'assurer son attribution aux autorités municipales⁴⁶⁸.

Nous ouvrons ici un double panorama d'interprétation de la législation fiscale dégagée par les Codes fiscaux. D'une part, les codes permettent d'identifier purement le niveau local comme une entité isolée indépendante capable de se donner sa propre législation, et d'autre part, le contenu des codes fiscaux permet de déterminer les limites de la portée de la législation locale par l'observation obligée des accords avec le gouvernement fédéral.

Tableau 16: Les Codes fiscaux par Etat fédéré et les dates de leur mise en vigueur

ETAT	CODE FISCAL	CODE FINANCIER	ANNEE D'ENTREE EN VIGUEUR
Aguascalientes	X		1975
Baja California	X		1972
Baja California Sur	X		2004
Campeche	X		1993
Coahuila	X		1990
Colima	X		1981
Chiapas	X	Code de la Hacienda Publica 2000	1996
Chihuahua	X		1970
Distrito Federal	X	X 1994	2010
Durango	X		2000
Guanajuato	X		1979
Guerrero	X		1987
Hidalgo	X		1977
Jalisco	X		1978
Etat. Mexico	X	X 2000	1979
Michoacan	X		1983
Morelos	X		1995
Nayarit	X		1976
Nuevo León	X		1984
Oaxaca	X		1987
Puebla	X		1972
Querétaro	X		1974
Quintana Roo	X		NON TROUVE
San Luis Potosi	X		1980
Sinaloa	Non disponible		
Sonora	X		1977
Tabasco	X		1972
Tamaulipas	X		1977
Tlaxcala	X	X 2002	1981
Veracruz	X	X 2001	
Yucatan	X		1987
Zacatecas	X		1975

Source : Elaboration personnelle de l'analyse de la législation de chaque État fédéré.

⁴⁶⁸ Par exemple, le Code financier ou de l'hacienda publica de l'Etat de Chiapas établi dans l'article 277, Traduction libre « en accord avec les dispositions de la Loi de Coordination fiscale et ce Code, annuellement doit être déterminé le mécanisme d'attribution de ressources de transferts de la Fédération, correspondants au trésor municipal ». Le cas de l'Etat de Mexico est plus précis de la manière dont le mécanisme de transferts est mis en place, il existe dans l'article 219 du Code financier de cet Etat, une liste les fonds créés au bénéfice des municipalités afin d'assurer l'attribution de ressources de la fédération. Les fonds en question sont : le fond de développement municipal, le fond général de la coparticipation d'impôts, le fond d'incitation fiscale et de compensation.

L'interprétation du tableau dans lequel nous exposons les dates auxquelles les législateurs locaux ont élaboré leur propre Codification fiscale, nous évoque une situation très intéressante ; tous les codes ont été adoptés à partir des années 70 (époque de la crise économique, étape d'un système présidentiel fort et époque des réformes du Code fiscal fédéral), ce qui indique qu'ils aient suivi la tendance fédérale et adopté les mêmes critères.

2°) Les Codes fiscaux municipaux

La Codification au niveau municipal est très ancienne, elle remonte à l'époque romaine⁴⁶⁹. Ceci vient constituer une expression de son indépendance, ce qui prétend mettre en valeur l'existence de l'un des éléments au niveau territorial le plus ancien. La tendance suivie par les Etats fédérés semble se confirmer pour la municipalité, dans la mesure où les acteurs locaux continuent d'équiper leurs municipalités de dispositions juridiques qui émanent de l'exercice de leurs compétences. Cependant le fait de réglementer davantage n'est pas un signe d'indépendance municipale, mais de dépendance vis-à-vis de la législature locale⁴⁷⁰.

Bien que la codification ait occupé une place très importante dans le développement du système juridique mexicain, nous pouvons dire qu'au niveau local, tout particulièrement au niveau municipal, le travail de la Codification fiscale n'est pas encore parvenu à ses limites⁴⁷¹. C'est une activité inachevée car comme nous le constatons, parmi 31 Etats fédérés, seulement 10 États ont adopté un Code Fiscal municipal et trois sont allés encore plus loin en adoptant des Codes Financiers municipaux⁴⁷².

⁴⁶⁹ GAMIZ PARRAL Maximo, *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, Op.cit., p. 363. L'administration municipale a pu se développer grâce à des instruments juridiques comme le *Codice Papyano* et la *Lex Julia Municipalis*.

⁴⁷⁰ Federacion Nacional de Municipios de Mexico, *Evolucion de la Hacienda Municipal en Mexico*. Documento de trabajo, Mexico, 2003, pp. 5-7. 50% des communes ont réglementé les services publics sous leur responsabilité. Une moyenne de 78% de cette normativité est actualisée.

⁴⁷¹ ACOSTA ROMERO Miguel, *Teoria General del Derecho Administrativo*, Op.cit., p. 693. La législation municipale créée par les Congrès locaux évolue de manière différente selon l'Etat fédéré. Certains États ont une meilleure organisation comme l'Etat de Chihuahua ou d'autres qui ont plus d'expérience comme le Chiapas qui a un Code municipal depuis 1931.

⁴⁷² REBOLLEDO HERRERA Oscar, *El marco juridico del Municipio en un contexto federalizado*, in VALENCIA CARMONA Salvador, *El municipio en Mexico y en el mundo*, Op.cit., pp. 381-385. La législation municipale dépend en effet de son approbation par la législature locale. Dans ce cas nous trouvons d'autres lois relatives à l'organisation municipale comme les Lois organiques, lois de l'hacienda

L'un des cas les plus intéressants est celui de l'État de Puebla car les législateurs avaient adopté un *Code fiscal et financier de la municipalité de Puebla* en 1999. Ce Code ne prévoyant pas de système pour rapprocher l'autorité fiscale des contribuables, il s'était plus focalisé sur l'aspect budgétaire des municipalités de cet État, ce qui a obligé les Législateurs locaux à élaborer un instrument qui comprendrait les aspects procéduraux de l'imposition afin de faciliter la collecte d'impôts. Dans ce contexte, le Code Fiscal municipal de 2001 a vu le jour.

D'autres Codes particuliers auxquels nous voudrions faire allusion, concernent les cas de Coahuila et Veracruz. Ils diffèrent dans la nomination du Code adoptée, le premier appelé Code financier municipal et le deuxième Code du trésor public « *Codigo Hacendario* ».

Ces deux Codes diffèrent des Codes Fiscaux dans le sens où ils ont adopté dans leur contenu toutes les dispositions budgétaires des municipalités, c'est-à-dire, les dispositions relatives aux rapports autorité fiscale-contribuable, et les aspects d'élaboration des budgets, des dépenses, et de contrôle des comptes.

Tableau 17 : Les États et la législation municipale

ETAT	CODE FISCAL MUNICIPAL	LOI DU TRESOR MUNICIPAL ET AUTRES LOIS FINANCIERES.	CODE FINANCIER MUNICIPAL	ANNEE D'ENTREE EN VIGUEUR
Aguascalientes		X		
Baja California		X		
Baja California Sur		X		
Campeche		X		
Coahuila			X	1999
Colima	X			2008
Chiapas	X			1998
Chihuahua		X		
Distrito Federal	NE DISPOSE PAS DE MUNICIPALITES	NE DISPOSE PAS DE MUNICIPALITES	NE DISPOSE PAS DE MUNICIPALITES	
Durango	X			1988
Guanajuato		X		
Guerrero	X			1983
Hidalgo	X			1982
Jalisco		X		
Etat. Mexico		X		
Michoacan	X			1983
Morelos		X		

des municipalités. Celles-ci sont relatives aux dispositions locales, à l'instar du Code Fiscal local, afin de ne pas provoquer un conflit par une duplicité de dispositions fiscales.

Suite de tableau				
Etat	Code Fiscal Municipal	Loi du trésor municipal et autres lois financières	Code Financier Municipal	Année d'entrée en vigueur
Nayarit		X		
Nuevo León		X		
Oaxaca	X			1990
Puebla	X 2001		X 1999	
Querétaro		X		
Quintana Roo	X			2003
San Luis Potosi		X		
Sinaloa		X		
Sonora		X		
Tabasco		X		
Tamaulipas				
Tlaxcala		X		
Veracruz			X CODIGO HACENDARIO	2002
Yucatan		X		
Zacatecas	X			1984

Source : Elaboration personnelle avec les dates des lois que nous ajoutons dans les annexes, Section 2 CD contenant les principales lois financières par niveau de gouvernement au Mexique.

Comme nous le démontrons dans le tableau correspondant aux régions qui ont adopté un Code Fiscal municipal, pour celles où on a pu identifier l'année de leur adoption, le processus d'organisation et l'équipement en termes d'outils juridiques arrivent tardivement au niveau municipal. Ce retard dans l'adoption d'une législation plus avancée nous indique que ce niveau de gouvernement n'a pas toujours été considéré comme le niveau le plus important dans la structure fédérale. Par la manière dont la législation est adoptée globalement, on voit que le fonctionnement pyramidal de compétences place la fédération au niveau supérieur, qui est manifestement plus en avance par rapport à ses propositions et ses réformes. L'urgence de clarifier l'étendue des compétences fédérales pourrait être associée à son innovation en matière fiscale également⁴⁷³, situation qui ne va pas s'observer au niveau local.

Chapitre 2 : Le terrain financier

Le deuxième volet des terrains de conflit dans le cadre du fédéralisme financier mexicain sera consacré au partage des recettes et de l'endettement. Le premier volet,

⁴⁷³ CABALLERO URDIALES Emilio, *Los ingresos tributarios del sector publico de Mexico*, Edit., Facultad de Economia de la UNAM, 2006, pp. 271-275. Les principales modifications de la législation fiscale sont d'origine fédérale, où les initiatives proviennent la plupart du temps de l'Exécutif, pour que la Chambre de Députés évalue son importance et la nécessité d'adapter le système au contexte social ou économique du pays.

relatif au partage de recettes (section 1) est fondamental dans notre étude par le poids que recouvrent celles-ci dans l'intégration du budget fédéral et des budgets locaux ; quant au deuxième volet, le niveau d'endettement permet de mesurer l'insuffisance des recettes dans le financement des dépenses gouvernementales à tous les niveaux ⁴⁷⁴(Section 2). Cela placera l'endettement comme un moyen alternatif mais nécessaire face à la délicate et difficile décision de taxer davantage certains secteurs socio-économiques.

Il s'agit d'un terrain de conflit déterminé justement par l'insuffisance financière, dans laquelle les acteurs sont confrontés aux besoins croissants et à une limitation de la capacité à capter de recettes. La recherche de réponses sur le *comment financer* les responsabilités gouvernementales provoque des tensions entre régions riches et pauvres, entre les Etats et la fédération, car la question est de savoir dans quelle mesure chacun peut mieux s'en sortir à une époque où l'instabilité et la précarité économique réduisent la possibilité de taxer davantage les citoyens.

Section 1 : Le partage des recettes

Le partage des recettes entre la fédération et les gouvernements locaux se trouve au cœur de la dispute des sources apportant le plus de recettes. La capacité de prélèvement de chaque sphère gouvernementale nous permet de distinguer ceux qui appartiennent à la fédération, ceux qui correspondent aux États fédérés et ceux des municipalités. Il faut savoir que la distribution des impôts se fait à partir des compétences contenues dans la constitution, mais spécifiées dans le Code fiscal fédéral comme une obligation des personnes physiques et morales de contribuer aux dépenses de l'État. Pour savoir quels sont les impôts propres au gouvernement fédéral, on doit faire abstraction du contenu de l'article 73 Constitutionnel, fraction VII et XXIX⁴⁷⁵. Cet article établit les domaines sur

⁴⁷⁴ En effet l'un des principaux enjeux dans l'organisation de l'État fédéral, est de voir dans quelle mesure l'autonomie de la sphère locale peut parvenir à se concrétiser. Le moyen le plus souvent associé à l'exercice de l'autonomie locale et municipale dépend de moyens financiers. Cependant la liberté régionale, n'a pas été garantie ni considérée forcément dans la structuration du fédéralisme mexicain comme une priorité. Cf. FAYA VIESCA Jacinto, *La constitucion tendra que otorgarles a los municipios la autonomia municipal*, in VALENCIA CARMONA Salvador, *El municipio en Mexico y en el mundo*, Op.cit., pp. 44-45.

⁴⁷⁵ MONREAL AVILA Ricardo, *Origen, Evolucion y Perspectiva del Federalismo Mexicano*, Op.cit., p. 250. Cet auteur nous indique les principales caractéristiques de l'article 73 Constitutionnel dans le domaine de la fiscalité : cet article détermine le champ économique des trois niveaux de gouvernement ; détermine les restrictions du pouvoir fiscal local ; autorise au niveau local la concurrence fiscale dans les domaines non réservés à la fédération ni au niveau municipal ; autorise un système de partage des recettes collectés des impôts fédéraux, entre les Etats fédérés et les municipalités ; après 1980 grâce à la coordination fiscale est instauré un système d'équilibre financier entre la fédération, les Etats et les

lesquels le Congrès fédéral peut établir des impôts de façon quasiment illimitée⁴⁷⁶. *A contrario*, les articles 117 (fractions IV à IX), 118 (fraction I) et 131 de la Constitution, ne donnent pas une définition des recettes, mais vont indirectement établir les limites d'imposition aux gouvernements locaux, par le fait de mentionner que c'est la fédération qui peut imposer sur tout le territoire la circulation de personnes ou de marchandises, ou bien leurs entrée et sortie du territoire.

La complexité du système relève aussi, comme nous l'avons vu, de l'interprétation de la normativité. Voir que la Suprême Cour de Justice a interprété l'article 73 Constitutionnel dans le sens où il donne une faculté plus large au Congrès fédéral dans la création des impôts : « *le Congrès a le droit de créer les impôts nécessaires pour financer son budget* ». C'est-à-dire que le gouvernement fédéral dans le cas du pouvoir législatif, se réserve le droit de pouvoir imposer librement tous les impôts nécessaires au financement du budget fédéral que nous allons expliquer. L'union de la fédération se place dans cette perspective, comme l'aspect primaire de la discussion et non l'aspect local, car cette interprétation permettrait à la fédération d'intervenir jusqu'aux domaines réservés aux États fédérés dans le sens de l'article 124 Constitutionnel⁴⁷⁷.

Le partage des recettes s'inscrit alors dans les terrains de conflits, par les discussions que soulèvent la maîtrise et le contrôle des principales sources financières.

Ce pourquoi le gouvernement a décidé de réserver certaines compétences exclusives au bénéfice des municipalités. Selon l'article 115 de la Constitution, fraction IV, les municipalités ont le droit de recevoir les contributions établies par les États fédérés, sur la propriété immobilière, de sa division, de sa consolidation, de son transfert ou de son amélioration, ainsi que celles qui ont pour base le changement de la valeur des biens immobiliers.

municipalités ; après 1998 l'équilibre financier intergouvernemental est renforcé par l'introduction de fonds de transferts conditionnels.

⁴⁷⁶ CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz, GIL VALDIVIA Gerardo, *Derecho Fiscal (Droit fiscal)*, Introducción al derecho mexicano, Edit. IJ de la UNAM, México, 1981, p. 14-15. Selon cette chercheuse, la jurisprudence et la doctrine qui analysent cette situation arrivent à cette conclusion d'après le contenu constitutionnel du pouvoir fédéral.

⁴⁷⁷ L'article 124 Constitutionnel établit que « les compétences qui ne sont pas expressément attribuées par cette Constitution aux fonctionnaires fédéraux, se comprennent comme étant réservées aux États », sujet que nous avons précédemment exposé, §2 *Les compétences de gouvernements locaux à la lumière de dispositions constitutionnelles fédérales*.

§1 : Les recettes fédérales : l'impact de leur recouvrement dans les relations intergouvernementales

Afin de pouvoir distinguer les recettes de la fédération, nous trouvons dans l'article 2 du Code Fiscal fédéral⁴⁷⁸ une classification des recettes fédérales, lesquelles sont divisées en impôts, contributions de sécurité sociale, contributions sur les améliorations et les droits. Cette classification est utilisée dans l'organisation de recettes (Ley de ingresos) par les trois niveaux de gouvernement⁴⁷⁹.

Dans le cadre de notre recherche, on ne va pas aborder les caractéristiques de chacune des recettes, mais voir son poids dans le budget de l'État fédéral, car il faut bien voir qu'il s'agit d'un terrain de conflit ayant des effets sur les relations intergouvernementales, à travers deux situations : d'une part, l'éventail des impôts nous permet de confirmer l'étendue du pouvoir fiscal de l'État fédéral face à celui des acteurs locaux. D'autre part, par l'impact de la performance du recouvrement fiscal fédéral dans les finances de gouvernements locaux, due à la dépendance financière des transferts. Il faut rappeler que les fonds de transferts sont constitués de ressources provenant de l'imposition fédérale. C'est alors que nous trouvons une relation réelle entre deux phénomènes dans le fonctionnement conflictuel du fédéralisme.

La classification d'impôts que nous retrouvons appartenant au niveau fédéral, nous permet d'établir un rapport entre les compétences de la fédération et les recettes les plus importantes au niveau national. Le déploiement des compétences contenues dans l'article 73 Constitutionnel préalablement exposé, verra sa mise en application par les impôts fédéraux⁴⁸⁰.

Dans la classification des recettes nous trouvons que celles-ci sont divisées en fiscales et non fiscales. Les premières (fiscales) sont en même temps classifiées en directes et indirectes ; les directes étant relatives aux personnes physiques et morales, par

⁴⁷⁸ Code fiscal fédéral du 31 décembre 1981 en vigueur.

⁴⁷⁹ Les exemples pratiques se trouvent dans la Section d'Annexes sur les recettes au niveau local. L'especialiste Arnulfo Sanchez explique les recettes de l'Etat peuvent être divisées du point de vue de la doctrine en trois : les recettes fiscales, les recettes patrimoniales et les recettes par voie de financement. SANCHEZ MIRANDA Arnulfo, *Aplicacion Practica delCodigo Fiscal 2005*, Op.cit, pp.27-29.

⁴⁸⁰ TELLO Carlos, *Sobre las relaciones fiscales entre la federacion y los estados*, Soberania y desarrollo regional, El Mexico que queremos, 2ème, Gobierno del Estado de Tlaxcala, Canacintra et al, 2004, pp. 218-220. Les compétences inscrites dans l'article 73, ont permis une acumulation du pouvoir économique de la fédération. Ce pouvoir sera évident en matière fiscale car ce niveau de gouvernement obtient les recettes les plus importantes au niveau national.

rapport à leur revenu ou richesse, elles sont les plus difficiles à surveiller ou à contrôler pour l'administration fiscale. Elles s'en distinguent aussi parce qu'elles sont imposables sur le patrimoine ou sur les revenus des personnes, particulièrement sur les salaires. Quant aux entreprises, c'est leur chiffre d'affaires qui est concerné.

Le deuxième type de recettes (indirectes) est fixé sur les transactions et est également le plus facile à administrer par le fisc, sans que pour autant le système de recouvrement de ce type d'impôt soit vraiment performant. Les recettes indirectes sont appliquées sur le commerce, la vente ou les achats.

Parmi les impôts sur l'achat de biens et services, on peut distinguer ceux des ventes finales, et d'autres impôts spécifiques sur des produits considérés non essentiels dans la vie de personnes, comme les boissons alcoolisées, le tabac, ou sur des biens considérés de luxe. Il existe aussi sur les importations et les exportations, qui ont diminué considérablement par l'ouverture commerciale internationale du pays ; d'ailleurs, on trouve des propositions pour éliminer les barrières douanières au niveau mondial, à cette époque où les économies des pays sont plus proches par le besoin d'échanger des biens et des services⁴⁸¹.

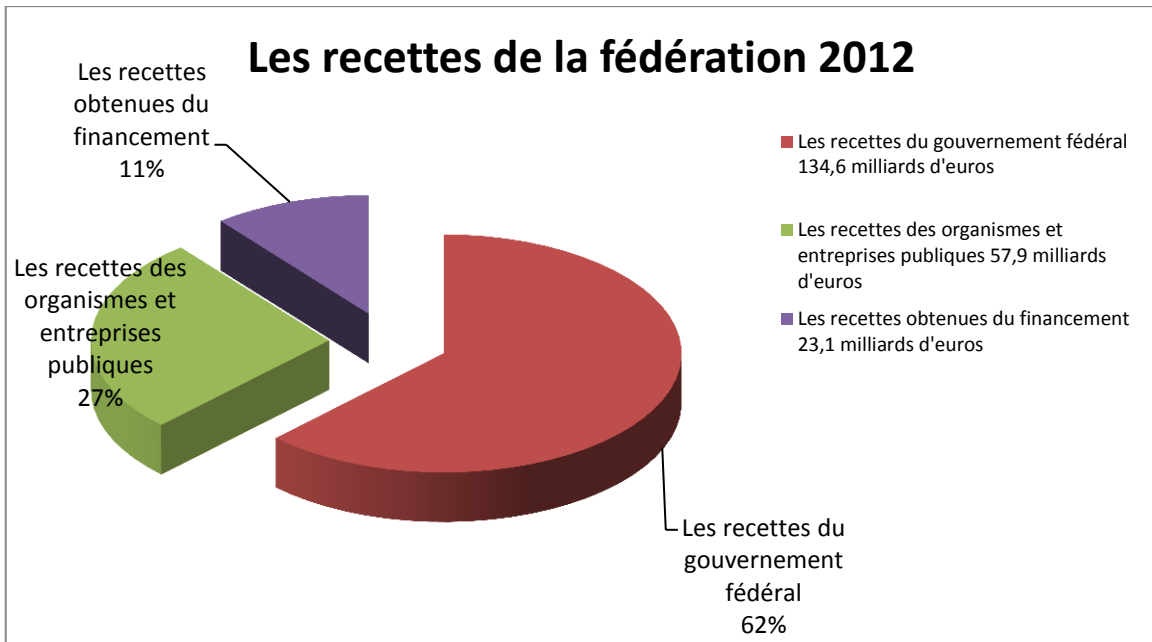
Toutes les recettes de la fédération ont un impact dans le trésor national par les activités par lesquelles elles sont obtenues, c'est pourquoi nous abordons l'éventail de recettes fédérales (A) et le recouvrement des impôts (B) pour savoir jusqu'à quel point le régime juridique établi dans la constitution va bénéficier à la fédération en lui assurant les ressources les plus significatives, mais où une collecte peu performante peut affecter les acteurs locaux.

A- L'éventail des recettes fédérales

Les ressources financières de la fédération contenues dans le budget fédéral 2012, section recettes (*Ley de Ingresos de la federación*) sont équivalents à 212,5 milliards d'euros ou 3 706 922 200 000 de pesos mexicains⁴⁸². Les recettes sont divisées en trois groupes : les recettes du gouvernement fédéral, les recettes des organismes et d'entreprises publiques, et les recettes obtenues du financement.

⁴⁸¹ MARTINEZ Jean Claude et CABALLERO Norma, *El invento de los derechos de aduanas deducibles. (L'invention des droits douaniers déductibles)* Edit. Universidad del Rosario, colección de textos de jurisprudencia, Colombia, 2009

⁴⁸² Nous rappelons que les chiffres peuvent varier selon le taux de change, c'est pourquoi nous avons laissé le montant en pesos mexicains pour une éventuelle mise à jour en euros.



Source : Elaboration personnelle avec les données contenues dans la Ley de Ingresos de la fédération 2012.

Le premier groupe nommé « les recettes du gouvernement fédéral » sont l'une de principales sources de financement du budget fédéral équivalentes à 134,6 milliards d'euros soit 62% du budget total et sont composées par : les Impôts, les Contributions d'améliorations, les Droits, les Contributions non payées dans les périodes fiscales précédentes, les Produits et les *Aprovechamientos* (ces derniers sont composés par les indemnisations au bénéfice de l'Etat, les amendes par de dommages aux biens de l'Etat, par l'infrastructure hydraulique, par les concessionnaires de voies générales de communication et entreprises d'énergie électrique, par la coparticipation de recettes de jeux d'hasard, récupération du capital et autres). Selon nous pouvons le voir dans la figure sur les recettes de la fédération, le deuxième groupe de recettes « d'organismes et entreprises publiques » ont un rôle important dans le budget fédéral dont leur poids est de 57,9 milliards d'euros équivalents à 27% de recette de l'Etat. Le troisième groupe relatif au « financement » par voie de l'endettement est considérablement réduit 23,1 milliards d'euros, soit 11% du budget total, mais au cours de l'année le gouvernement va ajuster les montants pour les augmenter.

Les recettes fédérales sont d'après le Code fiscal fédéral les contributions établies dans la loi à être payées par les personnes physiques et morales⁴⁸³, la classification des recettes fédérales sera éclaircie par le contenu de la liste des impôts dans la section des

⁴⁸³ *Ibid.* Article 2, alinéa I

recettes, inscrites dans le Budget fédéral, par l'emploi de la législation réglementaire de chaque impôt, et par la doctrine⁴⁸⁴. Il s'agira d'une classification en recettes fiscales (1°) et non fiscales (2°) sur laquelle la structure financière du modèle fédéral mexicain repose.

1°) Les recettes fiscales

Le montant total de recettes fiscales contenues dans la *ley de ingresos de la federación* 2012 est de 85,5 milliards d'euros équivalent à 39,6% du budget fédéral.

Les recettes fiscales prévues actuellement dans la législation fédérale sont : l'IR⁴⁸⁵, l'Impôt sur les affaires à taux unique (IETU)⁴⁸⁶, la TVA⁴⁸⁷, l'Impôt spécial sur la production et services⁴⁸⁸, la Vignette automobile⁴⁸⁹, l'Impôt sur les nouvelles voitures (ISAN)⁴⁹⁰, l'Impôt sur les bénéfices pétroliers, l'Impôt sur le commerce à l'importation et l'exportation⁴⁹¹, l'Impôt sur les dépôts en effectif⁴⁹², et les accessoires.

⁴⁸⁴ LOPEZ GUERRERO Luis Garcia, *Derechos de los Contribuyentes (Droits des contribuables)*, Edit. Camara de Diputados y la UNAM, Mexico, 2000. Sur le sujet on trouve aussi l'ouvrage de CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz y FERNANDEZ CUEVAS Jose Luis, *Derecho Fiscal*. Edit. IIJ de la UNAM, Mexico, 1991. Un autre ouvrage collectif, CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz, GIL VALDIVIA Gerardo, *Derecho Fiscal, Introduccion al derecho mexicano*, Edit. IIJ de la UNAM, Mexico, 1981.

⁴⁸⁵ Contenu dans la Nouvelle Loi de l'Impôt Sur le Revenu, *Ley del Impuesto Sobre la Renta*, publiée dans le JO de la fédération le 1 janvier 2002

⁴⁸⁶ De récente application cet impôt a été considéré comme une mesure affectant le potentiel de l'activité industrielle dans le pays, avec un taux généralisé de 17.5% sur les revenus produits par l'utilisation de biens, la prestation de services ou l'exploitation de biens. Institué par la Loi de l'impôt sur les affaires à taux unique, *Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Unica*, publiée dans le JO de la fédération le 1 octobre 2007

⁴⁸⁷ Impôt fédéral Contenu dans la Loi sur la TVA, *Ley del Impuesto al Valor Agregado*, publiée dans le JO de la fédération le 29 décembre 1978

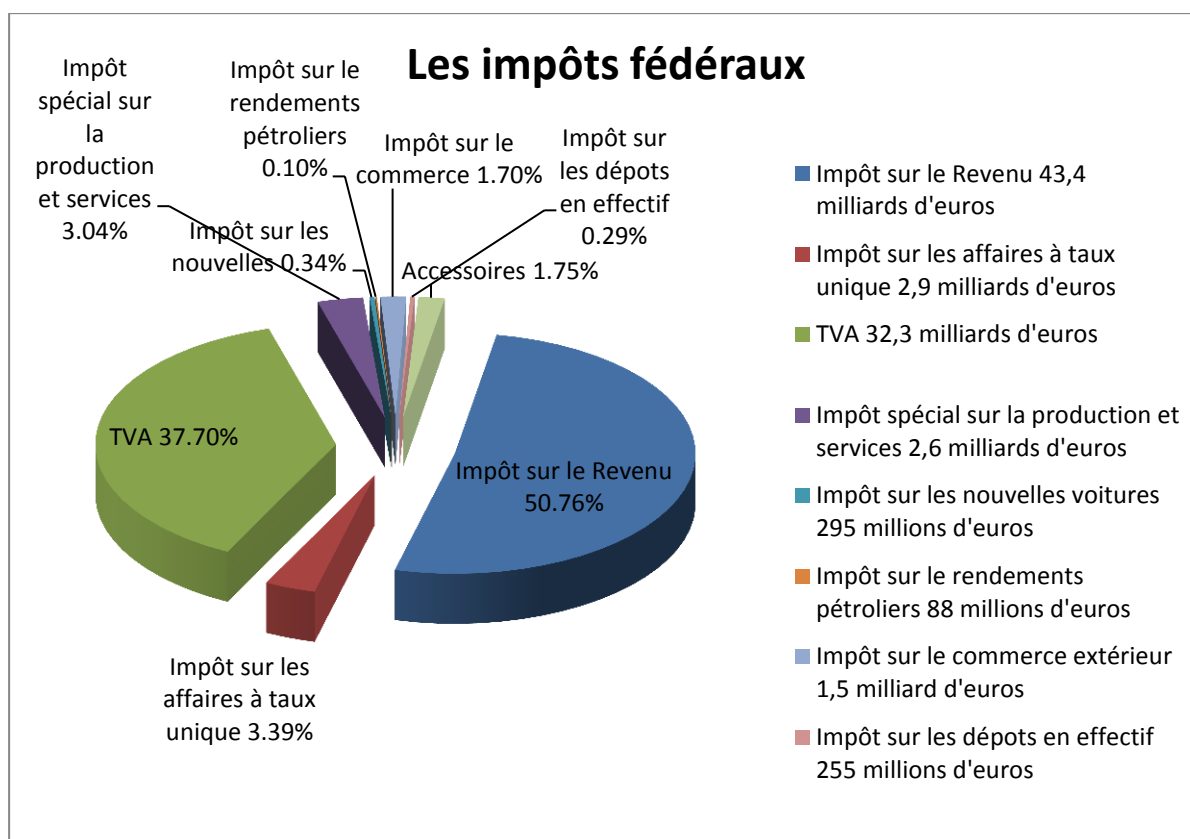
⁴⁸⁸ Institué par la Loi de l'Impôt Spécial sur la Production et les Services, *Ley del Impuesto Especial Sobre Produccion y Servicios*, publiée dans le JO de la fédération le 30 décembre 1980

⁴⁸⁹ Institué dans la Loi de l'Impôt sur la Vignette, *Ley del Impuesto sobre Tenencia o uso de vehiculos*, publiée dans le JO de la fédération le 30 décembre 1980

⁴⁹⁰ Institué dans par la Loi fédérale de l'Impôt sur les véhicules neufs, *Ley federal del impuesto sobre automobiles nuevos*, publiée dans le JO de la fédération le 30 décembre 1996

⁴⁹¹ Régulé par la Loi du Commerce Extérieur, *Ley de Comercio Exterior*, publiée dans le JO de la fédération le 27 juillet 1993. L'autre loi relative à ce domaine est la Loi des impôts généraux d'importation et d'exportation, *Ley de los impuestos generales de importacion y de exportacion*, publiée dans le JO le 18 juin 2007.

⁴⁹² Il est un impôt d'application récente relatif aux dépôts en argent qui dépassent 800 euros par mois, qui ne justifient pas son origine. Le taux applicable est de 3%. Régulé par la loi sur l'impôt de dépôts en effectif, *Ley de impuestos a los depositos en efectivo*, publiée dans le JO de la fédération le 1 octobre 2007.



Source : Elaboration personnelle avec le contenu de recettes du Budget fédéral « Ley de Ingresos de la Federacion » 2012⁴⁹³

Son importance financière est visible par les montants que le gouvernement fédéral capte de son prélèvement. Il faut dire que ce prélèvement ne bénéficie pas exclusivement à la fédération car l'intégration des fonds de transferts, destinés à renforcer le niveau local, est opérée avec un pourcentage tiré de la collecte des recettes fédérales. Le tableau que nous présentons ensuite nous permettra de voir en chiffres la dimension des recettes fiscales fédérales dans le Budget en pesos mexicains et en euros.

Tableau 18 : Les impôts fédéraux

Impôt	Montant en pesos Mexicains	Montant en euros
Impôt sur le Revenu	747 986 100 000	43,4 milliards
Impôt sur les affaires à taux unique	50 737 500 000	2,9 milliards
TVA	556 234 100 000	32,3 milliards

⁴⁹³ Les pourcentages de chacun des impôts représentent leur poids dans la collecte total des recettes fiscales dont celles-ci sont estimées à 85,5 milliards d'euros que nous avons mentionnés plus haut.

Suite de tableau		
Impôt	Montant en pesos mex	Montant en euros
Impôt spécial sur la production et services (IEPS)	46 022 200 000	2,6 milliards
Impôt sur les véhicules neufs	5 088 000 000	295 millions
Impôts sur les rendements pétroliers	1 517 000 000	88 millions
Impôts sur le commerce extérieur	27 259 300 000	1,5 milliards
Impôts sur les dépôts en effectif	3 881 000 000	225 millions
Accessoires	27 452 800 000	1,5 milliards

Source. Budget fédéral 2012. Les montants sont présentés en pesos mexicains et en euros. L'équivalence est de 17.5 pesos pour 1 euro.

2°) Les recettes non fiscales

D'après les sections contenues dans le Budget fédéral, les recettes non fiscales sont les contributions perçues lors d'améliorations, les Droits⁴⁹⁴, les Produits et les Bénéfices, ainsi que les cotisations de sécurité sociale. Le montant de ce type de recettes contenu dans le budget 2012 est de 49,1 milliards d'euros

Tableau 19 : Les recettes non fiscales fédérales

Type	Montant en pesos mexicains	Montant en euros
Droits	789 105 900 000	45,8 milliards
Produits	3 850 000 000	223 millions
Contribution d'améliorations	23 000 000	1 million
Divers	53 335 100 000	3 milliards
Cotisations sociales	191 410 900 000	11,1 milliards
Endettement	396 872 900 000	23 milliards

Source. Budget fédéral 2012. Montants présentés en pesos mexicains et en euros. L'équivalence est de 17.5 pesos pour 1 euro.

Pour le système fédéral mexicain, les recettes non fiscales sont très importantes dans la mesure où le Mexique est un pays producteur de pétrole. La volatilité du prix des

⁴⁹⁴ Contenus dans la Loi fédérale de droits, *Ley federal de derechos*, publiée dans le JO du 31 décembre 1981. Définis selon l'article 1 de cette loi, comme les contributions imposées par la prestation de services rendus par l'Etat.

carburants sur le marché mondial a permis de capter plus de ressources. Il existe un péril ou un risque, relatif à ce type de ressources non fiscales, car leur prix dépend d'un contexte global optimal pour se stabiliser. Le Mexique est largement dépendant des ressources pétrolières⁴⁹⁵ face à la faible et lente évolution du recouvrement des recettes fiscales⁴⁹⁶. Si l'on regarde nos tableaux, nous pouvons constater qu'entre les recettes obtenues par les droits et celles correspondant à l'Impôt sur le Revenu ou la TVA, il n'y a pas de différences très significatives.

Le grand danger de cette dépendance pétrolière est de plus en plus visible, entre 2006 et 2008 il y a eu une réduction dans l'extraction et la vente du pétrole, de 464 mille barils par jour. En 2010 la réduction constatée par rapport à son maximum de production en 2004, est de 23.9%⁴⁹⁷.

Lors de notre explication sur *l'instabilité financière répétée*, dans la première partie de notre recherche nous avons mis en avant l'argument selon lequel le manque de recettes fiscales a rendu dépendant le système fiscal des ressources non fiscales. Le fait de ne pas avoir une diversification de partenaires économiques et l'impossibilité d'augmenter ou de frapper davantage les ménages avec de nouveaux impôts, a provoqué une dépendance de recettes non fiscales dans le financement budgétaire.

B- Le recouvrement des impôts

Dans toutes les régions du monde, le recouvrement des impôts se trouve au cœur du développement financier des pays. Les pays développés se caractérisent par la conception de meilleures structures administratives qui coïncident avec de bonnes performances en termes de collecte de recettes. Quant aux pays non développés ou en transition, la tâche est majeure. L'association de multiples facteurs à caractère administratif, mais aussi d'une autre nature, comme la propre culture du paiement d'impôts par la société, le chômage, les

⁴⁹⁵ TELLO Carlos y HERNANDEZ Domingo, *Sobre la Reforma Tributaria*, in Revista de Economía, UNAM, vol. 7, no 21, 2010, p. 37-41. Disponible en ligne, www.revistas.unam.mx

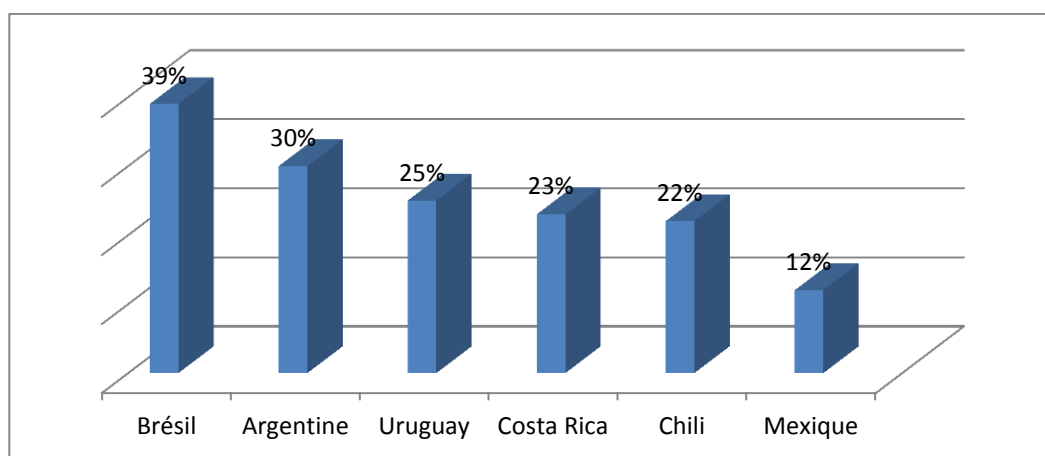
⁴⁹⁶ AMIEVA HUERTA Juan, *Finanzas Públicas en México*, Op.cit., p. 52-53.

⁴⁹⁷ Dans un avenir immédiat, le système budgétaire mexicain sera confronté à une importante réduction de l'exploitation des nappes de pétrole. C'est une réalité qui va obliger à perfectionner et corriger les failles du système de recouvrement afin d'augmenter les ressources fiscales. Par rapport aux données sur la réduction dans la production du pétrole, ces dernières sont contenues dans la note informative sur la Déclinaison de la production du pétrole, *Declinacion de la produccion de petroleo crudo*, Centro de Finanzas Publicas, H. Congreso de la Union, 19 de diciembre, 2011.

bas salaires, enfin des conditions qui rendent difficile la collecte et la propre légitimité des impôts.

Dans cette perspective, le Mexique est l'un des pays Latino-Américains ayant un niveau de recouvrement parmi les plus faibles de la région⁴⁹⁸, qui représente 12% de son PIB, par rapport à d'autres pays comme le Brésil dont le poids du recouvrement est d'une hauteur de 39% du PIB⁴⁹⁹.

L'impact du recouvrement dans le PIB des pays en Amérique Latine



Source : Elaboré à partir de données de CEPAL, 2011. Les pourcentages sont en relation au PIB des pays.

Alors que la question de la collecte des impôts conserve une relation directe dans le financement du budget et le financement de projets des politiques publiques gouvernementales en conséquence, les symptômes d'une mauvaise performance fiscale (1°) affectent inévitablement les ressources des gouvernements locaux (2°), qui sont condamnés par la direction économique fédérale à suivre les conditions de développement imposées par le centre.

1°) Un système de collecte peu performant

Lorsque nous avons exposé dans la première partie de notre thèse les enjeux du fédéralisme mexicain moderne (Réforme de l'Etat), il se trouve que la réforme fiscale est

⁴⁹⁸ CANO VELEZ Alberto, *Reflexiones para construir una hacienda publica solida con vision federalista*, Edit. Liga de Economistas, 2006-2009, p. 87. Selon les études comparatives en Amérique Latine, le recouvrement au Brésil, en Argentine ou en Chili, est plus élevé que celui du Mexique. Les résultats sont catastrophiques pour le Mexique, même des pays moins développés dans la région comme Honduras, Haiti, Nicaragua ou Equateur, comptent un système de recouvrement plus efficace.

⁴⁹⁹ El Economista, *Recaudacion en Mexico, de las mas bajas en AL : Cepal (Le recouvrement au Mexique est parmi les plus bas en Amérique Latine : Cepal)*, Mexico, 1 octobre, 2011

devenue un facteur de première importance dans la poursuite du développement national. En effet ce sont des réformes qui n'ont pas abouti à une recomposition de fond dans la structure fiscale et financière fédérale, qui dépend parallèlement des résultats au niveau du recouvrement. En 2007 le Secrétaire des Finances, à l'époque, Agustin Carstens a présenté un projet sur une nouvelle proposition de réforme fiscale et les problèmes structurels du recouvrement au Mexique. Parmi les causes du manque de recouvrement ont été ciblés trois aspects qui affectent l'augmentation des recettes : le premier est relatif aux dépenses fiscales (comprises comme les exonérations)⁵⁰⁰ dont la fédération a perdu l'équivalent à 5.92% du PIB en 2007 et 5.75% du PIB en 2008⁵⁰¹. Le deuxième est l'évasion fiscale, équivalant à 3% du PIB. Le troisième aspect est le commerce informel, qui représente des pertes de 0.80% du PIB.

La poursuite de l'amélioration du système de recouvrement est devenue un enjeu majeur pour le Mexique qui est situé dans les dernières places en termes de recouvrement dans le groupe des pays qui appartiennent à l'OCDE. Malgré les efforts de l'administration fiscale, il reste un long chemin à parcourir dans le traitement des domaines ou secteurs qui empêchent de progresser⁵⁰².

Pour voir la progression de la fiscalité nous présentons les tableaux suivants :

Tableau 20: Les recettes fiscales du gouvernement fédéral entre 1990 et 1998

Type	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
IR	4.69%	4.65%	5.15%	5.51%	5.13%	4.01%	3.87%	4.25%	4.30%
TVA	3.60%	3.43%	2.71%	2.64%	2.71%	2.82%	2.88%	3.07%	3.15%
IEPS	1.29%	1.23%	1.62%	1.54%	1.97%	1.35%	1.18%	1.43%	2.02%
Divers	1.32%	1.61%	1.78%	1.71%	1.48%	1.09%	1.08%	1.07%	1.01%
Total	10.90%	10.93%	11.26%	11.40%	11.29%	9.27 %	9.01 %	9.82 %	10.48 %

Source : Unité Administrative de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Les pourcentages sont par rapport au PIB.

⁵⁰⁰ En effet les exonérations fiscales par des régimes préférentiels ont été un facteur duquel l'administration fiscale est consciente qu'il doit être réduit pour avancer dans la collecte de plus de ressources fiscales. Rapport sur la Politique Fiscale, *Tendencias del Sistema Tributario Mexicano (Tendances sur le Système Fiscal Mexicain)*, Camara de Diputados, Centro de Estudios de Finanzas Publicas, Mexico, febrero 2007, p. 30

⁵⁰¹ Projet de Réforme Fiscale. Camara de Diputados LX Legislature, *La Propuesta de Reforma Fiscal y los problemas estructurales de la recaudacion en Mexico (L'initiative de Réforme Fiscale et les problèmes structurels du recouvrement au Mexique)*, Julio, 2007. Le montant en pesos est d'un milliard de pesos 1000 000 000.

⁵⁰² DALSGAARD Thomas, *The Tax System in Mexico, a need for strengthening the revenue raising capacity*, Edit. OCDE, Economics Department, working Papers no 233, 2000, pp. 13-17.

Tableau 21: Les recettes fiscales du gouvernement fédéral entre 1999 et 2007

Type	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
IR	4.6%	4.7%	4.3%	4.0%	4.3%	4.5%	4.6%	4.9%	4.7%
TVA	3.3%	3.2%	3.3%	3.4%	3.4%	3.7%	3.8%	4.2%	3.7%
IEPS	2.0%	2.1%	1.9%	1.2%	1.2%	1.1%	0.6%	Non disp	Non disp
Divers	1.0%	1.1%	1.1%	0.8%	1.1%	Non disp	Non disp	Non disp	Non disp
Total	10.0%	11.0%	10.0%	9.4 %	10.0%	10.0%	9.7%	9.7%	9.3%

Source : Unité administrative de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Les pourcentages sont par rapport au PIB.

Les tableaux que nous venons de présenter nous montrent un panorama dans lequel la collecte d'impôts n'a pas augmenté entre 1990 et 2007. Le total obtenu par année (pourcentage en PIB) nous permet de voir un système en conflit, qui a diminué au lieu d'augmenter. Si nous regardons attentivement, la collecte était plus importante en 1990 qu'en 2007.

Cette situation contraste par rapport à la captation de ressources non fiscales qui évoluent plus rapidement et plus stablement, ce qui confirme que le recouvrement de recettes fiscales n'est pas performant. Les tableaux que nous présentons ensuite nous permettent de vérifier cette situation.

Tableau 22 : Les recettes non fiscales du gouvernement fédéral entre 1990 et 1998

Type	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Droits	4.02%	3.70%	3.44%	3.14%	2.48%	4.10%	4.52%	4.16%	2.77%
Bénéfices	0.75%	0.64%	0.98	0.75%	1.48%	1.40%	1.84	1.76%	0.69%
Divers	0.24%	0.30%	0.66%	0.11%	0.27%	0.45%	0.29%	0.28%	0.33%
Total	5.01%	4.64%	5.08%	4.00%	4.23%	5.95%	6.65%	6.20%	3.79%

Source : Unité Administrative de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Les pourcentages sont en PIB.

Tableau 23 : Les recettes non fiscales du gouvernement fédéral entre 1999 et 2007

Type	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Droits	3.3%	3.7%	3.2%	5.1%	5.0%	4.8%	5.8%	6.5%	-----
Bénéfices	1.0%	0.8%	0.7%	0.7%	1.2%	1.6%	1.3%	0.7%	-----
Divers	0.2%	0.2%	0.6%	0.7%	0.7%	Non d	Non d	Non d	Non d
Total	4.5%	4.6%	4.6%	6.5%	7.0%	6.4%	7.1%	7.3%	Non d

Source : Unité Administrative de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Les pourcentages sont en PIB.

Cette évolution constante dans le financement par des recettes non fiscales est dangereuse, par deux aspects. Le premier est que le gouvernement a annoncé des difficultés pour exploiter les réserves de pétrole, ainsi que leur réduction par un apparent épuisement de gisements, ce qui indique une diminution de la production qui sera

accentuée dans les années à venir⁵⁰³. Le deuxième aspect est lié au manque de culture dans l'accomplissement d'obligations fiscales, généralisées du point de vue social. Ce sont deux facteurs qui, associés à l'aspect économique global du pays, rendent extrêmement difficile le fait de penser à un système performant à court terme.

Par ailleurs, un autre domaine parmi les plus sensibles car il concerne le maintien des générations sont les cotisations sociales. Le système de sécurité sociale semble être sur le point de s'effondrer, mais le travail informel ne cesse d'être pratiqué, « *beaucoup de régions ne sont pas obligées de contribuer par les cotisations sociales* »⁵⁰⁴, un phénomène qui se répand partout.

Le perfectionnement du niveau de recouvrement dépend également de la précision des décisions faites par les autorités. D'ailleurs, les réformes fiscales qui étaient supposées apporter un système plus efficace semblent avoir échoué au Mexique. Par exemple les résultats obtenus entre les pays qui ont introduit des réformes fiscales depuis la fin des années 80 et le début des années 90, le Mexique (-6.43% du PIB) et l'Espagne (-5.29% du PIB) ont été les pays qui ont eu de mauvais résultats, tandis que les pays comme le Canada ou les Etats Unis, ont augmenté de plus de 8% du PIB leur niveau de recouvrement⁵⁰⁵.

Bien que notre sujet de thèse concerne les relations et le fonctionnement conflictuel du fédéralisme, nous devons souligner également que les résultats peu performants n'ont pas un impact uniquement sur les relations intergouvernementales du point de vue du financement du budget, mais du bénéficiaire direct des politiques menées par les gouvernants. Ce sont les destinataires finaux, les citoyens qui se trouvent affectés par des politiques publiques incomplètes, par le manque de ressources financières dont la redistribution ou la fonction sociale des programmes sera inachevée⁵⁰⁶.

⁵⁰³ Rapport, Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Proyecto de decreto relativo a la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (Avec le projet de décret qui contient la Loi de l'impôt sur les affaires à taux unique), Gaceta parlamentaria, no 2339-A, septembre, 2007. « *L'un des objets de la nouvelle fiscalité est de substituer le recouvrement de ressources pétrolières, car il a tendance à diminuer par l'instabilité internationale et l'épuisement des nappes* ».

⁵⁰⁴ Rapport, OECD, Latin America, Economic Outlook 2011, *How middle class is Latin America*, Social Protection and Labour Informality in the Middle Sectors, p. 88

⁵⁰⁵ ONTIVEROS Manuel, *Elements leading to and Integral Fiscal Reform*, in The Anahuac Journal, vol. 2, no 2, Mexico, 2000.

⁵⁰⁶ CEPAL, *El impacto redistributivo de las políticas públicas y su financiamiento*, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2009-2010, pp. 63-67.

2°) L'inévitable incidence de la performance fiscale fédérale sur les ressources financières des acteurs locaux

La relation existant entre la performance du recouvrement au niveau fédéral est sans doute déterminante dans le financement des gouvernements locaux. Pour confirmer cette situation, il faut prendre en considération les plus récentes données (2008) dans lesquelles on trouve que les ressources financières des gouvernements locaux se composent de 40% de ressources obtenues par les transferts fédéraux conditionnés, 37% par la coparticipation d'impôts (partage d'un pourcentage des impôts fédéraux non compris dans les transferts conditionnés), 6.2% par la décentralisation des fonctions selon les accords gouvernementaux, 1.5% par des excédents du recouvrement fédéral, 3% par voie de financement et 11% proviennent uniquement de ressources propres⁵⁰⁷. Comme nous pouvons le voir, l'incidence de la performance fiscale fédérale a un impact réel sur les montants des ressources destinées aux gouvernements locaux.

Rappelons-nous que dans le sujet, *Les critères de partage des recettes contenus dans la Loi de Coordination Fiscale*, nous avons expliqué le droit des gouvernements locaux de percevoir un pourcentage de ressources obtenues par exemple dans le cas de rendements pétroliers ou dans le cas de transferts non conditionnés, mais il faut voir que même s'ils ne sont pas conditionnés ils dépendent de la situation économique globale du pays, pour les alimenter, ce qui limite leur marge de manœuvre face à une fiscalité propre assez réduite. Cette situation met en évidence une nouvelle fois la dépendance des gouvernements locaux du recouvrement fédéral, comme une conséquence inévitable d'une structure conçue en toute connaissance de cause par les décideurs politiques⁵⁰⁸.

En 2007, le gouvernement fédéral conscient de la dépendance des acteurs locaux des ressources fédérales, a introduit une réforme fiscale avec le discours de la conception d'un nouveau fédéralisme, et de la nécessité d'abandonner la dépendance financière du pétrole, « *le Mexique doit avancer vers une nouvelle étape de fédéralisme fiscal, fondé sur une plus grande responsabilité entre les trois niveaux de gouvernement, afin de faire partie d'une politique fiscale moderne et responsable, dans le but de préserver les finances*

⁵⁰⁷ BONET Jaime y REYES TAGLE Gerardo, *Evolucion y determinantes de los ingresos propios en los Estados Mexicanos, los casos de Baja California y Michoacan (Evolution et déterminants des recettes propres dans les Etats mexicains, les cas de Baja California et Michoacan)*, Edit. BID, Banco Interamericano de Desarrollo, julio, 2010, p. 4

⁵⁰⁸ NUNO SEPULVEDA José Angel, *Politica de Gasto Federal con Impacto Local para 2011, hacia donde va ?*, in Revista Trimestral, Indetec, Hacienda Municipal, no 111, diciembre, 2011, pp. 5-9.

publiques fédérales, ainsi que de donner de nouvelles compétences fiscales aux gouvernements locaux afin de compter avec plus de ressources fiscales, pour augmenter ses recettes et pouvoir financer ses besoins de dépenses »⁵⁰⁹. Cette initiative n'est pas très innovatrice, mais on y voit le même type d'arguments que lors de la Réforme de l'État ou des autres Réformes fiscales du passé. Cependant la Chambre des Députés a donné un dictamen intéressant, favorable, mais qui au fond ne résout pas le problème de la dépendance locale, de la fiscalité fédérale. « *L'initiative présentée par l'Exécutif fédéral prétend incrémenter les compétences fiscales des Etats fédérés sans diminuer les finances fédérales en évitant la prolifération des impôts locaux ; elle simplifie et améliore les formules de transferts fédérales, derrière la prémisse que les gouvernements locaux recevront au moins la valeur nominale des transferts de 2007* »⁵¹⁰. En effet il y aura comme nous pouvons le voir une augmentation des transferts, mais pas des compétences, l'interprétation de ce dictamen manifeste clairement l'absence de volonté qui permettrait de créer de nouveaux impôts locaux. D'ailleurs nous avons mentionné la dépendance du pétrole, alors que la réforme fiscale visait de nouvelles sources de financement pour avancer et abandonner cette source de financement. Il y a une contradiction, car les pourcentages attribués aux gouvernements locaux par cette initiative concernent les produits obtenus par la vente finale du gasoil et du diesel.

Le problème du fédéralisme fiscal dans cette conception est justement dû au fait que la quasi-totalité des recettes locales dépendent de la forme dont la politique économique et fiscale nationale est menée par le gouvernement fédéral, qui décide grâce à la centralisation du pouvoir fiscal, des domaines ciblés par l'imposition, derrière les prémisses : *qui, comment, pourquoi et dans quelle mesure*. Comme nous l'avons mentionné au cours de notre recherche, le besoin d'augmenter le degré de recouvrement a poussé à un perfectionnement de la législation fiscale, comme la réforme du propre code fiscal fédéral le démontre et le processus d'harmonisation par la coordination fiscale.

Dans l'étude menée par BERGMAN Marcelo, sur une analyse comparative entre l'Argentine, le Chili et le Mexique, il constate que le Mexique est le pays qui a eu le plus

⁵⁰⁹ Exposition de motifs de l'initiative de Décret du 21 juin 2007, *Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales, para fortalecer el federalismo fiscal*, publié dans Gaceta Parlamentaria, no 2280-II le 22 juin, 2007, p. 4

⁵¹⁰ Dictamen de la Commission de finances. *Dictamen de la Comision de Hacienda y Crédito Público de la Camara de Diputados, del H. Congreso de la Union, con proyecto de decreto por el que se reforman adicionan y abrogan diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal*, Gaceta Parlamentaria, no 2340-B, 13 septembre, 2007, p. 7

de problèmes en matière de recouvrement⁵¹¹. Les arguments apportés par cet auteur permettent de renforcer notre position sur le problème dû au contrôle central du pouvoir fiscal. Dans ce sujet, il faudrait voir une certaine divergence entre la politique fiscale décidée par les autorités centrales (c'est-à-dire fédérales) et la forme dont les exécuteurs pourront accomplir leurs missions de recouvrement. Comme si dans ce processus l'administration fiscale était dépassée par la prise accélérée de décisions, sans avoir le temps suffisant pour adapter sa structure et atteindre des résultats performants.

Bien que nous ayons pu constater un rapport entre les résultats de la collecte des impôts fédéraux sur l'augmentation ou la réduction des ressources des transferts des gouvernements locaux, nous allons voir que dans ce complexe corps fédéral mexicain, les gouvernements locaux sont aussi responsables de la mauvaise gestion de leur système fiscal local. Car comme nous avons évoqué au cours de notre recherche, dans la complexification de relations intergouvernementales il n'existe pas un seul responsable même si un échelon (fédéral) est plus visible que les autres (locaux) par la magnitude des responsabilités et des décisions à leur charge.

§2- *Les recettes locales*

Les tensions entre la fédération et les États ne sont pas uniquement le résultat d'une accumulation de compétences fiscales par la fédération, mais aussi du manque d'utilisation du pouvoir fiscal que possèdent encore les États⁵¹². Le sujet des impôts locaux est révélateur du manque d'intérêt des gouvernements locaux de perfectionner et d'améliorer son système fiscal, dont les résultats du recouvrement sont très réduits par rapport au potentiel réel des bases imposables⁵¹³. De même, les municipalités suivent cette

⁵¹¹ BERGMAN Marcelo, *La administracion tributaria en América Latina : una perspectiva comparada entre Argentina, Chile y Mexico (L'administration Fiscale en Amérique Latine : une perspective comparée entre l'Argentine, le Chili et le Mexique)*, in Ouvrage collectif, GUERRERO Juan Pablo, *Impuestos y gasto publico en Mexico, desde una perspectiva multidisciplinaria*, Op.cit., pp. 219-248.

⁵¹² AGUILAR GUTIERREZ Genaro, *Nueva Reforma fiscal en Mexico*, Edit. INAP y Porrua, 2003, p.15. Dans le domaine du recouvrement local, les États et les municipalités ont beaucoup à faire, car leurs structures juridiques leur permettent d'aller plus loin dans la collecte d'impôts locaux. « Sous la perspective de l'efficacité, la sphère locale n'a pas encore démontré une bonne exploitation de ses compétences fiscales. Cela met en évidence l'irresponsabilité fiscale des fonctionnaires publics locaux »

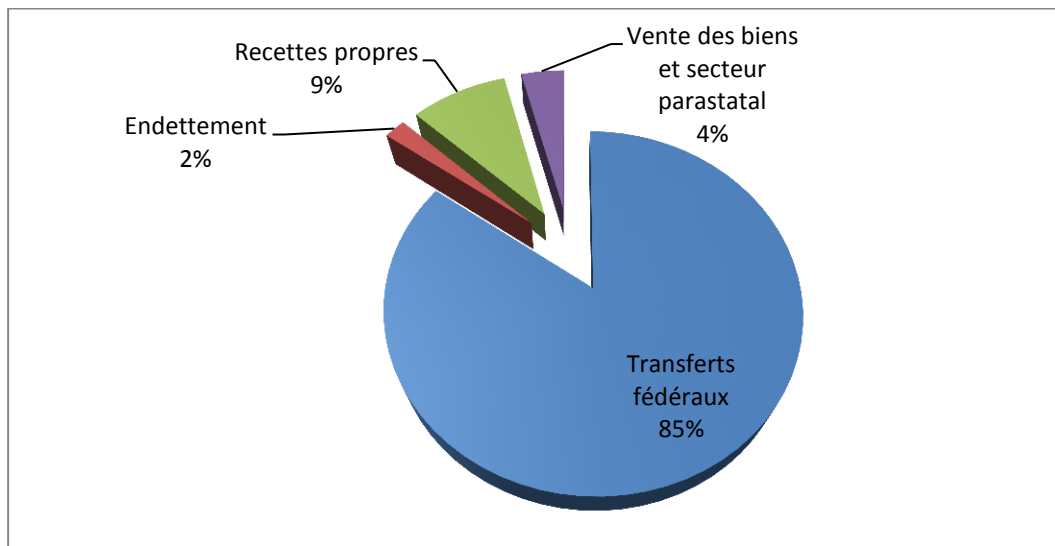
⁵¹³ ASTUDILLO MOYA Marcela, *Facultades y potencial recaudatorio de los Estados*, En Finanzas Publicas para el Desarrollo, Agenda para el desarrollo, Porrua, Vol 5, 2007, pp. 199-202. Cette chercheuse considère que l'une des problématiques auxquelles les gouvernements locaux se trouvent confrontés est celle de la collecte des impôts. Face à cette situation aucun niveau du gouvernement n'est suffisamment indépendant ou capable de perfectionner son système de recouvrement. Il existe alors un manque de capacités locales d'avancer dans ce domaine, ce qui va se reproduire dans la quasi-totalité d'États fédérés.

logique car les acteurs politiques comptent sur les transferts fédéraux pour financer leurs dépenses au lieu de surcharger leurs communautés.

« La capacité des Etats à obtenir des ressources additionnelles par les transferts sert à démotiver l'utilisation des compétences fiscales, ou de nouveaux impôts. Il est plus facile de négocier pour que le gouvernement leur attribue plus de ressources au lieu d'assumer le coût politique de l'exercice de leurs compétences fiscales »⁵¹⁴.

Le tableau que nous présentons ci-dessous évoque l'importance de ressources fédéraux dans les budgets locaux⁵¹⁵.

L'organisation des recettes des Etats fédérés en 2011



Source : Elaboré par INDETEC selon les lois relatives aux recettes des Etats 2011. LIVIER DE LA O HERNÁNDEZ Xóchitl. Qué ingresos tendrán las entidades federativas en 2011 en "Federalismo Hacendario". México, D.F. N. 167. Enero-Febrero 2011. p. 54.

Il pourrait apparaître contradictoire, lorsque les discours sur le nouveau fédéralisme, la réforme fiscale intégrale ou la réforme de l'État, plaident pour un réaménagement de compétences fiscales entre les trois niveaux gouvernementaux, comme si les gouvernements locaux n'avaient aucune source propre de recettes, mais ils y possèdent, voici ce qui pourrait apparaître comme une contradiction du système, car demander plus

⁵¹⁴ ALDRETE SANCHEZ Horacio, *Ganan Estados por incentivos, potestades estatales*, Investigación Nacional, in Journal Reforma, Sección Negocios, 21 de febrero, 2002, p. 10-A

⁵¹⁵ Pour plus d'exemples on peut trouver dans les Annexes Série I, Section 2, des tableaux contenant les recettes et les dépenses de quelques Etats fédérés du Mexique, relatifs à l'année 2012.

de compétences sans avoir utilisé celles qu'ils possèdent semble être vicieux dans les relations financières⁵¹⁶.

Pour vérifier l'existence de ce pouvoir fiscal local, nous abordons le sujet par les recettes des Etats fédérés (A) pour ensuite regarder les recettes municipales (B), ce qui nous permettra dans les deux cas de voir dans le recouvrement des impôts une progression lente face aux transferts.

A- La composition des recettes des États fédérés : son ampleur dans le financement local

De la même façon que l'État fédéral, les États fédérés disposent d'un éventail de sources de financement. A la différence de la fédération, les recettes fiscales sont loin d'être performantes pour avoir un poids significatif dans le financement des dépenses locales. Les impôts locaux doivent se soumettre avant tout, au respect des accords avec la fédération afin d'éviter une double imposition. De même, la Cour Suprême de Justice s'est prononcé pour préciser la nécessité et l'observation de telles règles lors de la création d'impôts locaux⁵¹⁷.

La dépendance des acteurs locaux vis-à-vis des transferts fédéraux par les ressources conditionnées et non conditionnées (*nommées aussi Participaciones*)⁵¹⁸, ouvre la discussion sur la pertinence de ce type de choix public décidé au niveau fédéral, face à une demande d'action publique⁵¹⁹ efficace au niveau local. Les conditions du développement national nous obligent à pousser plus loin l'analyse, et à prendre en

⁵¹⁶ Rapport, *Diagnostico del sistema de contribuciones y distribucion de la hacienda publica estatal y municipal*, Edit. INAP, 1996, pp. 84-85. Le critère d'attribution de compétences fiscales des États fédérés est contenu dans l'article 124 Constitutionnel, qui confère les domaines non réservés à la fédération. Cela signifie qu'il n'existe pas de limitation pour établir d'impôts locaux lorsque les gouvernements et les législatures locales n'interviennent pas dans les domaines fédéraux. Il y a alors des issues pour arriver à renégocier l'espace fiscal de la sphère locale.

⁵¹⁷ Arrêt Jurisprudentiel. Tesis 2a CLXXIII, 2a Sala, Semanario Judicial de la Federacion, XII, Diciembre 2000, 9 época Gaceta XII. Coordination entre la federacion y los Estados. Cet arrêt est très évocateur du limite des gouvernements locaux lors de la création d'impôts locaux, car il faut d'abord tenir compte des accords signés avec le gouvernement fédéral, pour savoir si la base imposable n'est pas la même. Dans les limites que cette situation provoque dans la création d'impôts locaux, c'est pourquoi les gouvernants locaux sont à la recherche d'une attribution plus importante de transferts.

⁵¹⁸ Le terme utilisé dans la législation mexicaine est *Participaciones*, dont le sens correspond au partage de bénéfices obtenus de la collecte de certains impôts. Les exemples sont la TVA, l'IR ou les impôts spéciaux sur la production de ressources pétrolières.

⁵¹⁹ AMIEVA HUERTA Juan, *Finanzas Públicas en México*, Op.cit., p. 323. « *Les bases imposables auxquelles les gouvernements locaux ont accès, sont d'exploitation difficile par des facteurs à caractère administratif, économique et politique* », ce qui les rend dépendants de moyens comme les transferts.

considération le fait qu'un approfondissement du déséquilibre régional soit toujours possible. Alors que cette réalité empêcherait de taxer davantage, ou imposer un sacrifice plus lourd à la population, la question de choix public consisterait à savoir si l'attachement aux transferts est dû à une véritable impossibilité de diversification fiscale. En effet les acteurs politiques manifestent qu'il est complexe de traiter l'imposition au niveau local, ce qui semble être un argument et une mesure pour éviter de s'exposer aux électeurs⁵²⁰ et d'attacher leur dépendance aux transferts fédéraux.

Pour déterminer si la sphère locale compte avec des impôts propres, nous devons regarder les codes fiscaux des États. Ces Codes suivent la même classification de recettes, en faisant mention de recettes ordinaires et extraordinaires⁵²¹, ce que la doctrine nomme recettes fiscales et non fiscales⁵²². Pour les premières, qui sont les impôts, les droits, les produits, les bénéfices (*Aprovechamientos*) et les transferts (*Participaciones*) du partage d'un pourcentage des impôts fédéraux (non conditionnés). Dans certains cas comme l'État de Colima, San Luis Potosi et Veracruz, les transferts conditionnés sont inclus dans la section correspondant aux recettes ordinaires. Quant aux recettes extraordinaires, ce sont les recettes obtenues exceptionnellement pour le financement d'investissements occasionnels ou spéciaux (par exemple l'endettement). Le cas de l'État de Chiapas inclut toutes les ressources qui proviennent de la coordination fiscale (conditionnées et non conditionnées)⁵²³.

Pour savoir par quels moyens fiscaux les gouvernements locaux exercent leur pouvoir d'imposition, la possibilité de créer des impôts est la meilleure manière de confirmer leur existence⁵²⁴ ; l'éventail des impôts locaux est relatif aux impôts sur les divertissements et spectacles publics, l'impôt sur les services d'hébergement (hôtellerie),

⁵²⁰ HINDRIKS Jean, *La concurrence entre gouvernements : un impératif de bonne gestion publique*, in Ouvrage collectif, MINGOLET Michel, *Le fédéralisme fiscal*, Op.cit., pp. 270-271.

⁵²¹ MANDUJANO RAMOS Nicolas, *Federalismo Fiscal en México, Una propuesta para fortalecer la hacienda publica estatal*, Edit., UNAM, Instituto de Investigaciones Economicas, 2010, pp. 63-64.

⁵²² REBOLLEDO HERRERA Oscar, *Principios de derecho fiscal en el Estado de Tabasco* (Principes du droit fiscal dans l'Etat de Tabasco), Edit. IJ de la UNAM, 2003, p. 45-46

⁵²³ Nous avons identifié par Etat fédéré l'inscription de toutes les recettes (ordinaires et extraordinaires) dans le **Codes fiscaux** locaux (abréviation **CF**) : CF Aguascalientes, arts 10-19 ; CF Baja California, arts 3-13 ; CF Baja California Sur, arts 1-9 ; CF Campeche arts 18-24 ; CF Coahuila arts 3-10 ; CF Colima arts 1-12 ; CFH Chiapas, arts 1-10 ; CF Chihuahua, arts 27-33 ; CF DF, arts 8-15 ; CF Durango, arts 11-19 ; CF Guanajuato, arts 11-18 ; CF Guerrero, arts, 1-10 ; CF Hidalgo, arts, 3-6 ; CF Jalisco, arts, 3-7 ; CF Estado de Mexico, arts, 1-8 ; CF Michoacan, arts, 3-10 ; CF Morelos arts, 11-16 ; CF Nayarit, arts, 1-10 ; CF Nuevo Leon, arts, 3-8 ; CF Oaxaca, arts, 2-5 ; CF Puebla, arts, 2-8 ; CF Queretaro, arts, 2-7 ; CF Quintana Roo, arts 3-7 ; CF San Luis Potosi, arts 6-11 ; CF Sinaloa, arts, 2-13 ; CF Sonora, arts 2-8 ; CF Tabasco, arts 2-6 ; CF Tamaulipas, arts 3-8 ; CF Tlaxcala, arts 9-17 ; CF Veracruz, arts 11-19 ; CF Yucatan, arts 2-7 ; CF Zacatecas, arts 3-8.

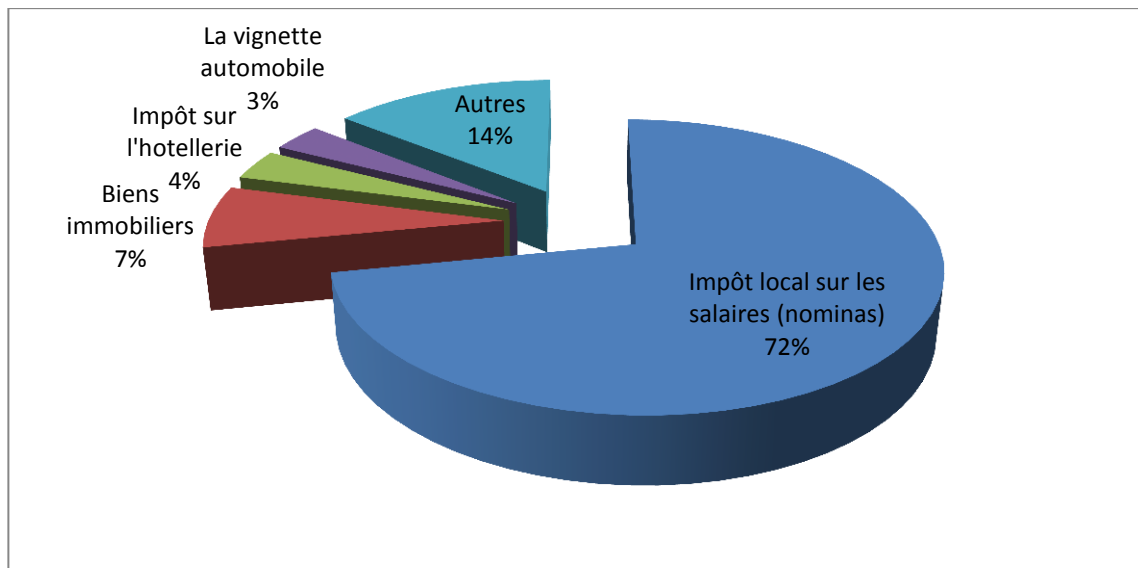
⁵²⁴ Document de travail, *El Ingreso Tributario en Mexico*, Centro de Estudios y de las Finanzas Publicas de la Camara de Diputados, CEF/007/2005, pp. 16-21.

l'impôt sur l'acquisition des véhicules d'occasion, l'impôt sur les jeux de hasard, la taxe professionnelle, et un impôt sur la vignette de véhicules de plus de 10 ans d'ancienneté.

Les impôts les plus importants au niveau local sont la taxe sur les services d'hébergement (sur l'hôtellerie, nommé *impuesto sobre la prestación de servicios de hospedaje*) et l'impôt local sur les salaires (nominas)⁵²⁵.

Pour montrer la composition et combien les impôts que nous venons de mentionner représentent dans les budgets des Etats nous présentons une image ci-dessous. Il faut dire qu'il s'agit d'une moyenne qui peut généraliser les budgets des Etats fédérés et dans aucun cas il s'agit des Entités fédératives particulières.

Les poids des impôts des Etats fédérés (1994-2005)



Source : Elaboré selon l'information statistique du Ministère de Finances (Secretaria de Hacienda y Crédito Público). BONET Jaime et REYES TAGLE Gerardo, "Evolucion y determinantes de los ingresos propios de los Estados Mexicanos". "L'Evolution et la composition de recettes propres des Etats Mexicains". Banco Interamericano de Desarrollo, New York, Julio 2010.

⁵²⁵ Voir la section d'annexes sur Les recettes des Etats fédérés, où nous avons inclus les exemples de quelques Etats fédérés.

Comme nous pouvons le voir, la masse d'impôts locaux n'est pas très diversifiée face au risque de surcharge de la base de contribuables qui se trouvent dans des conditions défavorables pour apporter davantage au fisc, dans un contexte où le chômage et la précarité sont inévitables, provoquant un déplacement de la population vers les grandes villes, qui est aussi en augmentation. Dans cette perspective, la péréquation par les subventions semble compenser la lente progression de la fiscalité locale⁵²⁶.

D'après les données du Rapport statistique 2010 présenté par l'INEGI⁵²⁷, nous avons constitué un tableau qui nous permet d'observer l'évolution des recettes locales à partir de 2004 et jusque 2008.

Tableau 24 : L'évolution des recettes locales

Année	Impôts	Coparticipation D'impôts fédéraux	Droits	Produits	Contributions D'améliorations	Transferts Conditionnés
2004	14 975 008 000 (pesos) 873 millions d'euros	217 118 121 000 (pesos) 12,6 milliards d'euros	15 213 751 000 (pesos) 887 millions d'euros	3 391 287 000 (pesos) 197 millions d'euros	1 098 150 000 (pesos) 64 millions d'euros	326 435 894 000 (pesos) 19 milliards d'euros
2005	18 020 812 000 (pesos) 1 milliard d'euros	245 256 345 000 (pesos) 14,3 milliards d'euros	16 759 866 000 (pesos) 977 millions d'euros	5 675 229 000 (pesos) 331 millions d'euros	1 189 798 000 (pesos) 69,5 millions d'euros	365 658 010 000 (pesos) 21,3 milliards d'euros
2006	21 560 406 000 (pesos) 1,2 milliards d'euros	282 738 454 000 (pesos) 16,4 milliards d'euros	18 090 825 000 (pesos) 105 millions d'euros	9 661 282 000 (pesos) 563 millions d'euros	426 641 000 (pesos) 24,7 millions d'euros	421 234 692 000 (pesos) 24,5 milliards d'euros
2007	25 979 859 000 (pesos) 1,5 milliards d'euros	292 352 911 000 (pesos) 17 milliards d'euros	20 142 161 000 (pesos) 1,1 milliards d'euros	5 662 195 000 (pesos) 330 millions d'euros	1 170 188 000 (pesos) 68 millions d'euros	440 403 344 000 (pesos) 25,6 milliards d'euros
2008	28 861 074 000 (pesos) 1,6 milliards d'euros	368 908 983 000 (pesos) 21,5 milliards d'euros	22 228 101 000 (pesos) 1,2 milliards d'euros	7 527 618 000 (pesos) 439 millions d'euros	1 330 090 000 (pesos) 77,5 millions d'euros	529 251 205 000 (pesos) 30,8 milliards d'euros

Source : Elaboration personnelle à partir des données contenues dans le dernier Rapport officiel INEGI 2010. Les montants sont présentés en pesos mexicains (couleur noir) et son équivalence en euros (couleur rouge) avec un taux de change d'1 euro pour 17.30 pesos en 2012.

⁵²⁶ BLOCHLINGER Hansjorg et KING David, *Les pouvoirs budgétaires des administrations infranationales : une autonomie en trompe-l'œil*, in Revue économique de l'OCDE, no 43, 2006, p. 190

⁵²⁷ Rapport, *El ingreso y el gasto publico en Mexico (les recettes et les dépenses publiques au Mexique)*, Serie estadísticas sectoriales, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010

Comme nous pouvons le constater, l'évolution des ressources par voie de coparticipation des impôts fédéraux et des transferts, progresse plus rapidement que le reste de recettes. Il apparaît que la décentralisation des ressources financières dans le fédéralisme mexicain comme alternative à l'attribution des compétences fiscales, s'installe de façon permanente⁵²⁸. Voici pourquoi l'inscription dans le langage politique de la *fédéralisation de ressources* dans le nouveau fédéralisme, considérée comme un mécanisme de conciliation des tensions par l'attribution d'une autonomie budgétaire locale *fictive*.

B- Les recettes municipales

Les recettes municipales sont inscrites dans les Lois de finances municipales de chaque État fédéré. Les recettes municipales comme nous le savons sont imposées par les Congrès locaux⁵²⁹, ce qui manifestement expose à l'inexistence d'un pouvoir fiscal municipal⁵³⁰. Cette sphère gouvernementale doit se contenter de l'approbation faite par les législateurs locaux, car l'*Ayuntamiento*⁵³¹ ne constitue pas un organe proprement législatif.

Les domaines imposables se trouvent liés à l'accomplissement de fonctions relatives à l'article 115 Constitutionnel, préalablement exposés, dans le cadre de la prestation de services. Ce qui d'après la Constitution permettrait d'identifier également les trois

⁵²⁸ GUTIERREZ E. Geronimo, *Sobre el comportamiento fiscal de los estados : autonomia fiscal, instituciones presupuestales y competencia politica*, in CABRERO MENDOZA Enrique, *Gobiernos Locales Trabajando, Un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, Op.cit., pp. 52-53. Cette tendance à travers laquelle on observe une augmentation des ressources d'origine fédérale est plus marquée à partir des années 90 où 50% du recouvrement des impôts de coparticipation, ont bénéficié aux États fédérés et aux municipalités. Le gouvernement a tenté de trouver un équilibre entre les dépenses de la sphère locale à cause de nouveaux services transférés comme l'éducation, la santé ou l'environnement, entre autres.

⁵²⁹ Le Professeur Acosta ROMERO rappelle que l'autonomie municipale n'est pas exclusivement relative à l'aspect politique mais à son aspect financier. La gestion des finances municipales ont été liées aux préférences politiques des gouverneurs des Etats et la fédération avant les réformes à l'article 115 Constitutionnel en 1999. La critique du professeur est dans le sens que la réforme constitutionnelle n'a pas libéré les municipalités du contrôle des gouvernements locaux. Voir ACOSTA ROMERO Miguel, *Teoria General del Derecho Administrativo*, Op.cit., p. 678

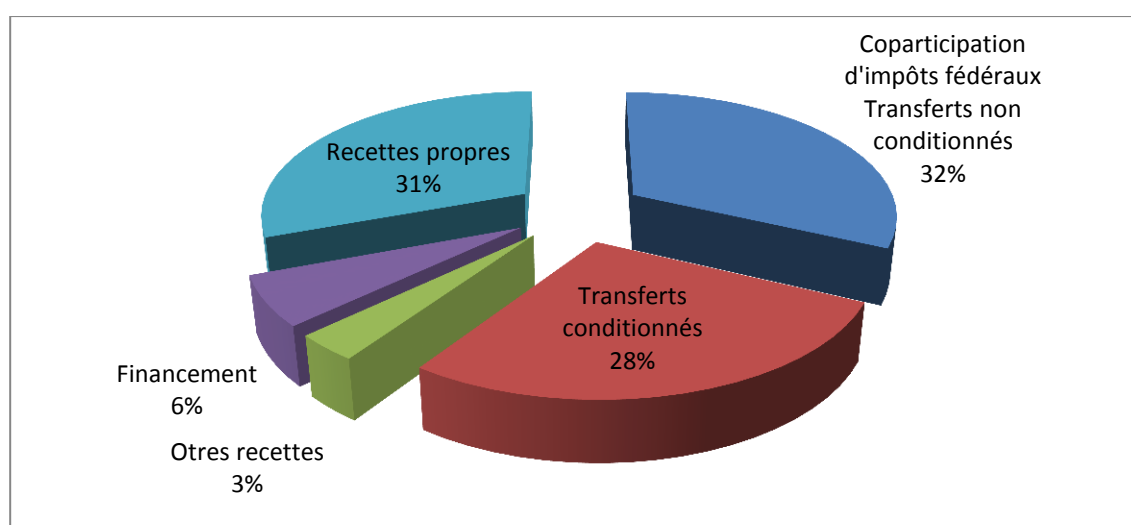
⁵³⁰ PATINO Carlos, MARTINEZ MARCA Jose Luis et CASTILLO RENDON Jesus, *Reforma fiscal y su impacto en las finanzas estatales y municipales*, Edit. Porrúa, México, 2011, pp. 182-183. Il faut rappeler que la plupart des recettes des municipalités proviennent des transferts contenus dans le Fond 33, et sont le résultat de la décentralisation administrative souhaitée par le gouvernement fédéral.

⁵³¹ Corps administratif et politique sur lequel repose le gouvernement municipal, dont le responsable est le Président municipal (le Maire).

principales sources, relatives à la propriété immobilière, la coparticipation d'impôts et transferts, et les recettes obtenues par la prestation de services publics municipaux⁵³².

Les recettes municipales suivent la même classification que pour les deux autres échelons de gouvernement, en ordinaires et extraordinaires : pour les premières nous trouvons les impôts, les droits de produits, les accessoires et les transferts par coparticipation d'impôts fédéraux ou locaux⁵³³. Les ressources extraordinaires comprennent les contributions des voisins (volontaires), des subsides et les transferts fédéraux⁵³⁴.

L'organisation des recettes municipales au Mexique



Source: INDETEC, avec les données d'INEGI. HERRERA JIMENÉZ René Alejandro. Es necesario incrementar la Recaudación Municipal? "Est-il nécessaire d'augmenter le recouvrement municipal?". En "Federalismo Hacendario" INDETEC, N. 163. Mayo-Junio de 2010. p. 112

Pour éclairer le contenu des recettes, nous devons aborder les domaines imposables (1°), afin de mettre en évidence que l'un des points faibles des municipalités est la nécessité d'améliorer la collecte des impôts municipaux (2°).

1°) Les domaines imposables

Les domaines imposables au niveau municipal sont critiqués par leur énorme potentiel financier non exploité, où les autorités municipales n'arrivent pas à construire un système efficace de recouvrement et laissent échapper de nombreuses recettes. Les

⁵³² AMIEVA HUERTA Juan, *Finanzas Públicas en México*, Op.cit, p. 326

⁵³³ Centro Nacional de Estudios Municipales, *El municipio mexicano*, Secretaria de Gobernacion, Mexico, 1985, pp. 268-272

⁵³⁴ HERNANDEZ GAONA Pedro Emiliano, *Derecho Municipal*, Op.cit., pp. 59-63.

domaines d'imposition nous permettront d'identifier justement les sources prioritaires, connues par les propres décideurs et dont l'évolution est fondamentale dans le développement et l'affirmation de l'autonomie municipale. La discussion s'ouvre alors sur les recettes (a), comme étant un domaine à améliorer (b).

a) Le contenu des recettes

Les recettes ordinaires⁵³⁵ se composent d'impôts sur la propriété immobilière (*Predial*), sur le commerce et l'agriculture, sur l'acquisition de biens, sur les spectacles publics et les services d'hébergement (hôtellerie)⁵³⁶. Les deux derniers sont partagés avec l'Etat fédéré. Parmi ce groupe d'impôts, le plus important est celui sur la propriété immobilière⁵³⁷, sur lequel nous allons revenir car d'après les rapports c'est là que se trouve une source de financement inexploitée par les autorités locales⁵³⁸.

Quant aux droits, ils sont composés par la prestation de services comme l'expédition de licences, le registre civil, l'aménagement de marchés publics, l'entretien et services de cimetières, les abattoirs, l'approvisionnement en eau potable et l'entretien du réseau d'égouts, le service de propreté et l'éclairage public.

Lorsque nous avons parlé de la réforme de l'article 115 constitutionnel particulièrement consacré à la régulation de la municipalité, l'une des innovations était celle de la libre gestion du trésor municipal⁵³⁹. Nous trouvons en effet, comme nous

⁵³⁵ Par la diversité de la législation municipale, la localisation de recettes peut différer. Elles se trouvent dans certains cas dans les Codes fiscaux, Codes financiers municipaux, lois du trésor municipal ou dans les budgets des Etats fédérés. AMIEVA HUERTA Juan, *Finanzas Públicas en México*, Op.cit., p. 328.

⁵³⁶ Voir les annexes, Serie I, Section 2 relative aux recettes municipales.

⁵³⁷ FUENTE ALONSO Alejandro, *El Municipio y los Servicios Públicos*, En VALENCIA CARMONA Salvador, *El municipio en Mexico y en el mundo*, Op.cit., pp. 688-693. Le potentiel financier de l'impôt sur la propriété démontre qu'il a été l'une des sources de financement parmi les plus importantes du gouvernement municipal dans des fédérations comme les Etats Unis.

⁵³⁸ Document de travail, *El Ingreso Tributario en Mexico*, Centro de Estudios y de las Finanzas Publicas de la Camara de Diputados, Op.cit., p. 23. Tandis que pour le Mexique la collecte des impôts sur la propriété reste inexploitée, pour d'autres nations les résultats de son prélèvement démontre qu'il a été l'une des sources de financement parmi les plus importantes des gouvernements municipal et local, on trouve par exemple le cas des États-Unis. En 1949 le poids financier de cet impôt était équivalent à 60% des recettes municipales, chiffres qui ont vu diminuer la collecte de l'impôt sur la propriété à 47% en 1984, même avec des vagues moins performantes dans sa collecte, cet impôt reste encore un point de référence du système municipal. Parmi les principales raisons de son utilité se trouve l'attractivité territoriale qui est liée à la qualité de services offerts entre une communauté et une autre. Consulter FERNANDEZ JUNQUERA Manuela, *La hacienda local en un Estado Federal, un estudio de derecho comparado*, Op.cit., pp. 91-92.

⁵³⁹ Pour les décideurs fédéraux les municipalités ont bénéficié de plus d'autonomie car le propre gouvernement fédéral ne pourrait plus intervenir dans la gestion des domaines relatifs au trésor municipal. Pour le Professeur AVILA Ricardo, les réformes n'ont pas été suffisantes pour financer les dépenses municipales. Consulter, MONREAL AVILA Ricardo, *Origen, Evolucion y Perspectiva del Federalismo Mexicano*, p. 264

l'avons mentionné, qu'il ne s'agissait pas d'une augmentation des compétences fiscales vers les municipalités ni vers les États fédérés, même si ces derniers sont ceux qui approuvent les recettes municipales. En réalité il y a eu une spécificité de fonctions et une correspondance avec le type de droits pour tirer les ressources de cette prestation de services, sans pour autant penser à un excédent qui bénéficierait de l'innovation, en termes de programmes municipaux sur la propreté, l'amélioration de services comme l'éclairage public ou le développement du réseaux d'égouts. Ces trois domaines sont ceux qui observent une détérioration plus importante sur l'ensemble des communes.

Il faut dire que dans cette même catégorie de ressources ordinaires, se trouvent les produits obtenus de l'exploitation de biens municipaux, par les indemnisations à cause des dommages de biens publics municipaux ou par des sanctions administratives.

En ce qui concerne l'autre grande source de financement, constituée de ressources extraordinaires, celles-ci sont obtenues par le système de coordination fiscale, c'est-à-dire, les fonds de transferts conditionnés pour l'amélioration d'infrastructures sociales municipales, ou le renforcement municipal en raison de la taille de la population et du développement économique.

b) Le poids des recettes municipales en chiffres

Afin de pouvoir distinguer l'importance financière des recettes, nous avons élaboré un tableau qui nous permettra de l'observer de manière simplifiée selon le Rapport de l'INEGI 2010⁵⁴⁰.

Tableau 25 : L'évolution des recettes municipales 2004 – 2008

Année	Impôts	Droits	Produits	Transferts conditionnés	Coparticipation d'impôts (transferts non conditionnés)	Contributions D'améliorations
2004	16 643 043 000 (pesos)	8 682 877 000 (pesos)	2 224 888 000 (pesos)	48 673 178 000 (pesos)	64 990 463 000 (pesos)	788 888 000 (pesos)
	968 millions d'euros	505 millions d'euros	129 millions d'euros	2,8 milliards d'euros	3,7 milliards d'euros	45.9 millions d'euros

⁵⁴⁰ Rapport, Op.cit., *El ingreso y el gasto publico en Mexico (les recettes et les dépenses publiques au Mexique)*, Serie estadísticas sectoriales, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010. Les données pour l'année 2005 ne sont pas contenues dans le rapport.

Suite de tableau	Impôts	Droits	Produits	Transferts conditionnés	Coparticipation d'impôts (transferts non conditionnés)	Contributions D'améliorations
2006	17 760 643 000 (pesos) 1 milliard d'euros	9 458 836 000 (pesos) 550 millions d'euros	2 635 380 000 (pesos) 153 millions d'euros	48 996 464 000 (pesos) 2,8 milliards d'euros	80 601 334 000 (pesos) 4,6 milliards d'euros	880 761 000 (pesos) 51 millions d'euros
2007	24 338 718 000 (pesos) 1,4 milliards d'euros	11 784 782 000 (pesos) 685 millions d'euros	3 288 188 000 (pesos) 191 millions d'euros	81 138 401 000 (pesos) 4,7 milliards d'euros	70 692 373 000 (pesos) 4,1 milliards d'euros	994 774 000 (pesos) 57.8 millions d'euros
2008	26 768 038 000 (pesos) 1,5 milliards d'euros	12 488 367 000 (pesos) 726 millions d'euros	3 889 847 000 (pesos) 226 millions d'euros	82 330 626 000 (pesos) 4,7 milliards d'euros	90 971 333 000 (pesos) 5,2 milliards d'euros	1 470 066 000 (pesos) 85.5 millions d'euros

Source : Elaboration personnelle à partir des données contenues dans le dernier Rapport officiel INEGI 2010. Les montants sont présentés en pesos mexicains (couleur noir) et son équivalence en euros (couleur rouge) avec un taux de change d'1 euro pour 17.3 pesos en 2012.

Selon les chiffres que nous présentons dans ce tableau, nous pouvons confirmer une grande dépendance financière municipale des transferts et de la coparticipation d'impôts fédéraux, les deux résultants de la coordination fiscale. Il existe des variations très significatives dans ces deux sections, mais lorsque l'une des deux diminue, l'autre augmente⁵⁴¹, ce qui n'est pas le cas des ressources obtenues par la voie des impôts locaux qui suivent une progression plus lente.

Dans le cadre des relations conflictuelles entre les acteurs locaux et fédéraux, nous trouvons pourquoi la discussion du nouveau fédéralisme s'est concentrée particulièrement sur le partage des bénéfices des recettes fédérales et le renforcement des transferts, car il semble être plus facile de charger le poids financier des dépenses sur ces deux sources, au lieu d'exploiter les bases fiscales locales ou de les élargir.

En théorie, la composition du fédéralisme mexicain centralisé dans cette perspective, semble donner des arguments aux décideurs d'une certaine efficacité fonctionnelle car

⁵⁴¹ GARCIA LEPE Carlos, *Participaciones a Municipios de Colima vinculados a obligaciones en materia vehicular*, in Revista Indetec, *Federalismo Hacendario*, no 162, marzo-abril, Mexico, 2010, pp. 72-75. Cette variation de ressources est plus visible en 2007, due à des actions du gouvernement fédéral dans la collecte d'impôts fédéraux. Dans ce cas par exemple lorsque la fédération n'a perçu aucun montant l'impôt sur les véhicules, d'après la Loi de Coordination fiscale, les transferts au bénéfice des Etats concernant cette rubrique peuvent être suspendus, ce qui en conséquence peut arrêter également le versement qui correspondait aux municipalités. Cette situation est évocatrice d'une pratique de gestion dans laquelle les municipalités sont simplement un échelon exécuteur d'ordres, sans véritablement se rendre autonomes sur le plan économique.

verticalement et horizontalement ils apportent des moyens pour éviter un approfondissement de l'inégalité entre les régions. Ce pourquoi les débats et le contrôle des commissions de finances dans la Chambre de Députés comme nous l'avons vu, se trouvent au centre des décisions par rapport aux priorités financières locales, car c'est là que les programmes gouvernementaux trouvent leur légitimité, en votant les instruments juridiques financiers nécessaires pour atteindre ces objectifs⁵⁴².

2°) La collecte des impôts municipaux : un domaine à améliorer

Rien ne semble apporter une nouvelle modalité ou reconfiguration du pouvoir d'imposition local pour le moment. La coparticipation des impôts fédéraux et les transferts conditionnés au cœur du fonctionnement institutionnel du fédéralisme, constituent le remplaçant idéal pour que l'innovation et le perfectionnement de la propre fiscalité locale ne soit poussé à des niveaux plus performants⁵⁴³.

En effet la collecte des impôts locaux et municipaux vient constituer le domaine à améliorer, dans la recherche d'une autonomie plus prononcée de la sphère locale⁵⁴⁴. Nous l'avons mentionné ; le fédéralisme centralisé n'est pas l'œuvre d'un seul acteur, mais aussi de ceux qui n'utilisent pas d'une façon plus stricte leurs compétences fiscales. Le cas du recouvrement de l'impôt sur la propriété immobilière au niveau municipal est un

⁵⁴² En effet sur cet aspect Arvin ASTHA dans sa thèse sur le *Fédéralisme fiscal*, Op.cit., pp.276-278, souligne que les déséquilibres régionaux ont justifié un contrôle par la fédération, que l'on trouve dans l'expédition de lois, dans le cas de l'Australie et du Canada, une légitimation par le droit.

⁵⁴³ Comme nous le savons, lors de la décentralisation de fonctions vers les municipalités, les décideurs n'ont pas transféré un pouvoir financier équivalent pour couvrir les dépenses, alors que les autorités municipales devraient en principe devenir plus autonomes tant sur le plan administratif que sur le plan financier, en exploitant de nouvelles compétences qui ne sont pas capables d'assurer cette autonomie. L'aspect fiscal municipal vient mettre en question la propre disponibilité des gouvernants municipaux de pousser leur système de recouvrement afin de se rendre véritablement autonomes. Du point de vue du prélèvement de l'impôt sur les biens immeubles (predial) par exemple, il apparaît que la plupart des pays de l'OCDE recouvrent au moins 1% du PIB, tandis qu'au Mexique ce recouvrement est équivalent à 0.2% du PIB. Consulter, GARCIA VAZQUEZ Gilberto et LOPEZ GONZALEZ Mauricio, *Fortalecimiento de Ingresos Municipales, Tlalnepantla de Baz y Estado de México*, in CABRERO MENDOZA Enrique, *Gobiernos Locales Trabajando, Un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, Edit. Camara de Diputados, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, CIDE, México, 2003, pp. 235-237.

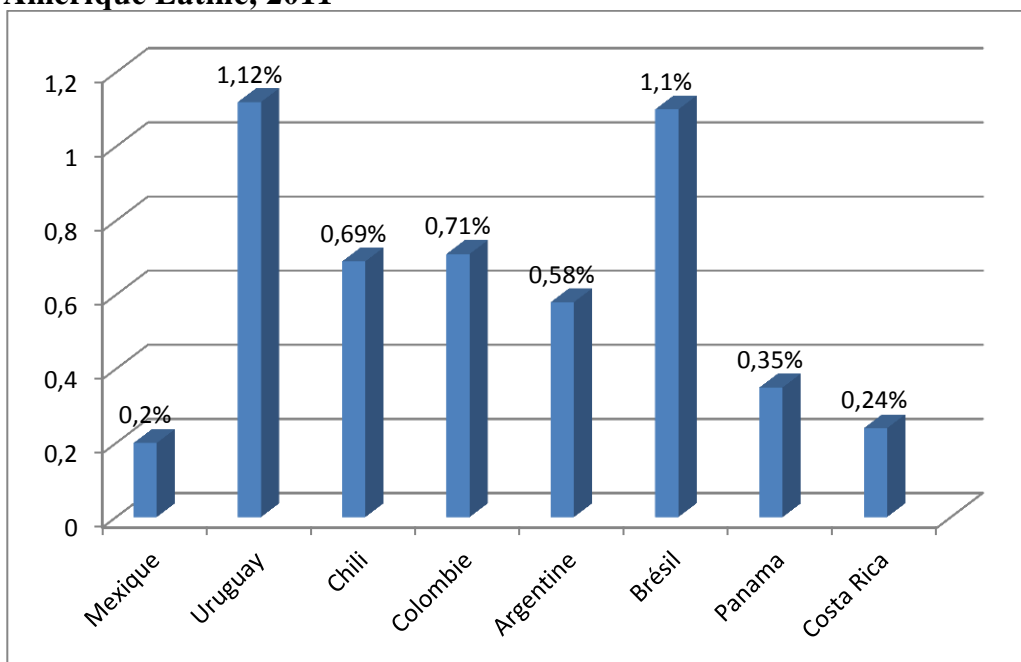
⁵⁴⁴ GRAIZBORD Boris, *United Mexican States*, in Ouvrage collectif, STEYLER Nico, *A global dialogue on federalism, Local Government and metropolitan regions in federal systems*, vol. 6, Canada, 2009, p. 218. « Revenu from local property covers only a small fraction of what municipalities spend. Whereas federal transfers of participaciones have diminished, the conditional grants have almost doubled since 2000 » Traduction : « Les recettes obtenues de l'impôt sur la propriété couvrent uniquement une petite partie des dépenses municipales. Pendant que les transferts par coparticipation d'impôts (*participaciones ou transferts non conditionnés*) diminue, les transferts conditionnés ont pratiquement doublé depuis 2000 ».

exemple, qui nous démontre que sa gestion n'est pas exclusive du niveau municipal car il dépend de l'approbation de la législature locale pour approuver les taux d'imposition.

Les relations conflictuelles ne semblent ne pas disparaître et les tensions se transposent d'un niveau à un autre, les municipalités s'opposant aux États. Selon les résultats de la collecte de cet impôt observée dans plusieurs pays, le Mexique se place dans la plus mauvaise situation. Son niveau de recouvrement représente 0.24% du PIB national tandis que pour d'autres pays comme le Brésil il est de 1.1%, l'Argentine est de 0.58%, la France est de 2.3% et l'Espagne est de 1.9%⁵⁴⁵. Les pourcentages peuvent varier entre les études économiques des spécialistes, mais ils convergent dans la position que le Mexique occupe au niveau du recouvrement de l'impôt sur la propriété municipale.

Les deux tableaux que nous présentons ci-dessous démontrent cette réalité du système mexicain, face à des pays fédéraux et non fédéraux au niveau mondial.

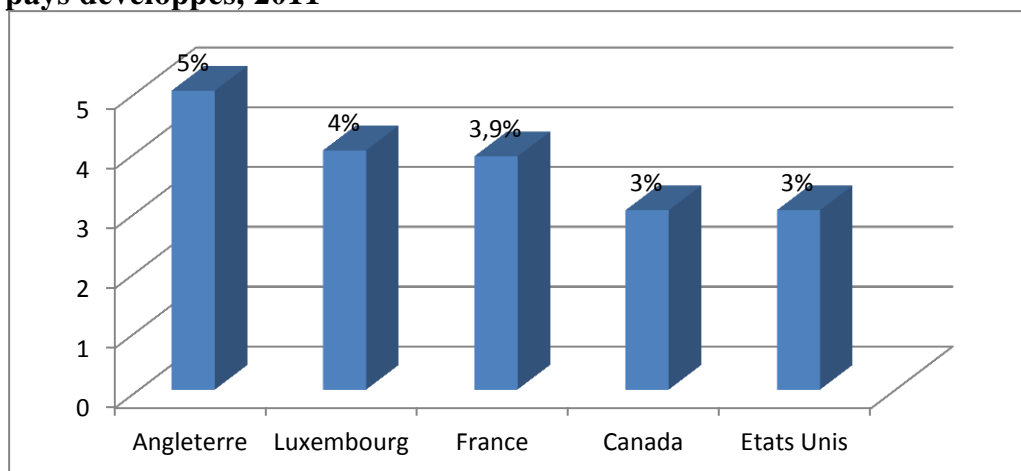
1.- Le poids de la collecte de l'impôt sur la propriété au niveau municipal en Amérique Latine, 2011



Source : Elaboration personnelle avec les données de l'évaluation cadastrale, Indetec, SHCP., 2010 et du Proceso, Janvier 2011. Les pourcentages sont par rapport au PIB.

⁵⁴⁵ MORONES HERNANDEZ Humberto, *La evaluación catastral y su problemática* (L'évolution du cadastre et sa problématique), in Revista, Federalismo Hacendario, Indetec, no 3, 2010, pp. 98-99.

2.- Le poids de la collecte de l'impôt sur la propriété au niveau municipal dans les pays développés, 2011



Source : Elaboration personnelle avec les données de l'évaluation catastral, Indetec, SHCP., 2010 et du Proceso, Janvier 2011. Les pourcentages sont par rapport au PIB.

Il convient de préciser que le système de collecte des impôts nécessite d'être perfectionné. C'est un domaine qui met en péril l'accomplissement de projets gouvernementaux. Malgré cette réalité, les décideurs ne s'intéressent pas trop à pousser les limites des compétences fiscales locales. Il faut voir le contenu des réformes fiscales, dans le sens politique que les décideurs fédéraux ont employé comme synonyme de compétences fiscales, uniquement par l'augmentation de transferts et la décentralisation de services. Cela manifeste l'intention de réformes de portée constitutionnelle comme celle inscrite dans l'article 115 (en 1999) de générer des ressources financières, mais strictement limitées à des activités ou ils ne sont même pas suffisants. Cependant, l'actualisation des valeurs immobilières reste en suspens où aucun acteur politique ne voudra assumer la responsabilité d'augmenter les taux d'impôts aux contribuables municipaux, face à une société qui ne va pas accepter plus de charges⁵⁴⁶.

Les fonctionnaires municipaux savent que le recouvrement de l'impôt sur la propriété immobilière a atteint des niveaux très bas dans la captation de recettes depuis des décennies. Il existe d'importants montants de recettes qui échappent au trésor

⁵⁴⁶ Malgré l'intérêt et le potentiel de l'impôt sur la propriété immobilière, parfois la non transparence et la cohérence de l'actualisation de valeurs foncières peut provoquer des tensions entre la société et les municipalités, ce qui est arrivé dans l'État de Morelos où il y a eu une augmentation de 500 à 1000% par rapport à la valeur existante. Ce changement a provoqué des manifestations contre cette mesure. MORELOS CRUZ Rubicela, *Marchan en Cuernavaca contra aumentos del predial* (Manifestation au Cuernavaca Morelos, contre l'augmentation de l'impôt sur la propriété immobilière), La Jornada en Linea, 5 janvier, 2011.

municipal. Parmi les principales causes de la problématique, on trouve des facteurs administratifs et sociaux. En effet l'administration municipale semble ne pas exercer strictement son pouvoir de prélèvement, considéré comme une action d'intérêt politique et relevant même d'un sentiment de peur, pour éviter une confrontation avec les citoyens. Un autre aspect est le type de bénéfices pour inciter les gens à accomplir leurs obligations, qui attendent les périodes de réduction de charges pour aller payer leurs impôts. Sur le plan administratif, nous observons le manque de modernisation du trésor municipal (actualisation des taux et tarifs du cadastre) y compris en matière de professionnalisation des fonctionnaires. En contrepartie, du point de vue social, le manque de transparence quant à l'utilisation des ressources provoque un désengagement de la propre société qui se méfie des autorités et voit en elles des demandeurs d'argent sans résultats visibles dans leur propre communauté⁵⁴⁷. Il apparaît que le processus d'implémentation du nouveau service administratif est en construction pour corriger les défauts que nous avons mentionnés et rapprocher les contribuables des autorités, afin d'augmenter le niveau du recouvrement et pouvoir bénéficier des recettes dont les municipalités en ont besoin⁵⁴⁸.

Les cas les plus emblématiques de cet effort administratif, pour le moment, se situent dans l'Etat de Chihuahua qui entre 2004 et 2008 a instauré un système de spécialisation sur la gestion du Cadastre, consistant à actualiser les valeurs de la propriété immobilière ; avec une simplification de l'information sur la géographie qui permet d'identifier la superficie des terrains et des propriétés bâties et le type d'infrastructure, qui servira également à l'actualisation de la valeur foncière. L'emploi de ce système, dans une relation interinstitutionnelle, a été partagée et implémentée dans quelques municipalités dans les États de Jalisco, Chiapas ou Tabasco, ce qui semble rapporter des effets positifs⁵⁴⁹. Cependant, il reste à travailler sur la sensibilisation des citoyens, pour leur apprendre l'importance des contributions dans la subsistance financière et surtout pour l'autonomie de leurs régions ; ce qui s'avère nécessaire dans la construction de communautés satisfaites par les services offerts par leur administration municipale.

⁵⁴⁷ REA AZPEITIA Elias, *Organo autonomo para mejorar la Recaudacion del Predial*, In Revista Indetec, Hacienda municipal, no 110, 2010, pp. 10-12.

⁵⁴⁸ MORONES HERNANDEZ Humberto, *Cuotas, Tasas y Tarifas reales de los servicios Catastrales*, in, Revista Indetec, *Ibid.*, pp. 64-67.

⁵⁴⁹ MAR HOLGUIN Efren et BARRAZA RIVERO Adolfo, *El sistema unico de Administracion Catastral del Estado de Chihuahua*, In Revista Hacienda Municipal, no 107, Guadalajara, Mexico, 2010, p. 72-80. En effet les auteurs confirment que l'implémentation du nouveau système administratif a permis d'augmenter la collecte de l'impôt sur la propriété de 30%, même sans avoir modifié les taux d'imposition. Une progression positive sur les 5 dernières années.

Alors que l'exercice de l'autonomie municipale dépend de la disposition de ressources financières dans laquelle il ne doit pas exister une intervention de la fédération, les évaluations rapportent des données favorables, particulièrement dans le cas de municipalités en zones métropolitaines, qui régulièrement peuvent mieux exploiter les impôts sur la propriété et se rendre plus autonomes. Quant aux communes rurales, la tendance n'est pas tout à fait favorable, car l'impossibilité de surcharger avec des taux plus élevés une population à faibles revenus, semble provoquer des distorsions, approfondir le déséquilibre régional et la dépendance vis-à-vis des transferts fédéraux⁵⁵⁰. Voici la complexité des divergences territoriales dont nous avons parlé dans la première partie de notre thèse, qui vient justifier en toute légitimité l'implémentation des mécanismes de péréquation financière, décidés et conçus par le haut, par le gouvernement fédéral.

L'avenir de l'autonomie locale va se jouer sur la façon dont les recettes propres sont utilisées, car les acteurs locaux et municipaux sont conscients de sa fragilité financière face à une instabilité économique qui dépasse même celle de la fédération. Ce contexte instable peut provoquer la réduction des ressources fiscales fédérales et par conséquent va entraîner une réduction inévitable des transferts de laquelle les municipalités ne peuvent se détacher, tout en sachant qu'aucune amélioration significative de leurs propres recettes n'a été faite. Il faut en effet savoir que plus ou moins 25% des terrains des municipalités ne sont pas enregistrés dans le cadastre, information qui peut varier selon le type d'État fédéré⁵⁵¹. Si l'on rajoute à cette situation le manque d'actualisation de la valeur foncière, ainsi que les personnes qui n'accomplissent pas leurs obligations fiscales, nous trouvons un fort potentiel financier qui échappe au fisc municipal. Il faut regarder que parmi les plus de 2 400 municipalités qui compte le Mexique, 522 ne prélevent pas l'impôt sur *le predial* (foncier) et le 90% du recouvrement se fait dans 150 municipalités métropolitaines⁵⁵².

Pendant que le perfectionnement du système fiscal vient s'installer comme une pratique administrative et culturelle dans la société, les besoins et l'insuffisance de

⁵⁵⁰ CABRERO MENDOZA Enrique, *Los dilemas de la modernización municipal* (Les dilemmes de la modernisation municipale), Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de Mexico, Edit. CIDE et Porrúa, 1999, p. 39

⁵⁵¹ MORONES HERNANDEZ Humberto, *Modernización del Catastro en el Estado de Jalisco*, In Op.cit., Revista Hacienda Municipal, no 107, Guadalajara, Mexico, 2010, pp. 97-99

⁵⁵² CRUZ VARGAS Juan Carlos, *Recaudación Predial en México, la mas baja en la OCDE*, in Revista Proceso, Mexico, 2011.

ressources imposent la nécessité de trouver des moyens alternatifs, légaux et qui sont devenus de plus en plus utilisés partout dans le monde : l'endettement.

Section 2 : L'endettement : un mécanisme alternatif et obligé de financement face à l'insuffisance des recettes fiscales

Le fonctionnement conflictuel du fédéralisme financier s'est développé, comme nous avons pu le constater au long de notre recherche, autour de plusieurs sujets parmi lesquels on trouve : une gestion des ressources publiques la plupart du temps par la fédération, un partage des compétences exercées par chaque niveau de gouvernement où celles du niveau local sont réduites, également autour de l'attribution des montants de plus en plus importants par les transferts et qui semblent être la règle à suivre les prochaines années face à une insuffisance fiscale locale. Cela met en évidence la crise fiscale⁵⁵³ dans laquelle se trouve l'État mexicain aux trois niveaux de gouvernement.

Malgré la modernisation du système fiscal, les effets positifs ne pourront voir le jour dans l'immédiat car les réformes introduites démontreront leurs effets progressivement et lentement⁵⁵⁴. Dès lors, la question que soulève cette situation est de savoir comment parvenir à financer des dépenses toujours plus grandes, dans un contexte où l'instabilité économique est palpable et pérenne, dans un contexte aussi, où les trois niveaux de gouvernement requièrent plus de recettes⁵⁵⁵.

Les décisions à prendre ne sont ni simples ni faciles, elles sont douloureuses et incompréhensibles au regard de la société et donnent une mauvaise image de la gestion des responsables politiques, qui se trouvent également sans autre choix que de recourir à d'autres moyens financiers ; face à cette réalité, l'endettement vient incontestablement

⁵⁵³ Les fédérations dans le monde vivent une crise fiscale, cette crise est due à une taxation trop faible de l'État, et une intervention lourde du gouvernement, à travers les dépenses publiques qui ne cessent d'augmenter. Pour arriver alors à soutenir son économie, l'État se trouve en déficit, face à un manque de pouvoir pour légitimer une hausse d'impôts. Cf., LEROY Marc, *L'impôt, l'Etat et la Société*. La sociologie fiscale de la démocratie interventionniste, Op.cit., pp. 119-120.

⁵⁵⁴ M. GIUGALE Marcelo, LAFOURCADE Oliver and H. NGUYEN Vinh, *Mexico a Comprehensive Development Agenda for the New Era*. The World Bank, Washington, D.C. 2001, pp. 51-55.

⁵⁵⁵ Pour le spécialiste Eugenia Rocha, les raisons qui ont motivé l'utilisation de l'endettement public au Mexique sont : le financement de dépenses temporaires à cause de l'insuffisance de recettes ; dans le cas d'urgences financières comme la reconstruction du pays en cas de catastrophes naturelles ; le financement d'actes administratifs de grande ampleur comme la nationalisation ou l'expropriation de biens de l'État ; l'investissement en infrastructure publique ou en temps de crise économique. Consulter ROCHA TORRES Silvia Eugenia, *Perspectiva Constitucional de la deuda publica federal*, in RABASA GAMBOA Emilio et ROCHA TORRES Silvia, *Problemas actuales del derecho financiero*, Edit. Porrúa y Tecnológico de Monterrey, México, 2009, pp. 1-8.

occuper sa place dans la pratique budgétaire des États dans le monde entier, comme un moyen alternatif mais obligatoire⁵⁵⁶.

Dans le cadre de notre recherche, l'endettement occupe une place fondamentale dans le fonctionnement du fédéralisme, vu l'insuffisance des recettes et des transferts pour financer les dépenses des différents acteurs gouvernementaux. C'est un sujet intéressant par le type d'obligations contractées par cette voie au niveau fédéral (§1) et local (§2) qui semble être le seul moyen mis à disposition des décideurs, dont les effets s'étalent dans le temps afin de rendre invisible aux yeux des citoyens leur existence réelle et matérielle dans la vie quotidienne ; mais dans le fond ce n'est qu'une bombe à retardement susceptible d'exploser et de démontrer les défaillances des choix gouvernementaux⁵⁵⁷.

§1- L'endettement fédéral

Le cadre juridique de l'endettement est inscrit dans les articles 73, 117 et 122 Constitutionnels. La demande d'autorisation de la dette publique est soumise à l'avis du Congrès fédéral qui permettra de formaliser son approbation à la sphère fédérale (A) représentée par le gouvernement. La progression constante de la dette publique ces quarante dernières années (B), nous révèle une autre difficulté à surmonter dans l'avenir immédiat.

Dans la structure fédérale les trois échelons de gouvernement vont recourir à ce moyen de financement pour arriver à satisfaire les besoins grandissants de leurs communautés.

A- Le droit de la sphère fédérale de contracter la dette publique

L'utilisation de l'endettement comme une alternative de financement est autorisée dans des conditions inscrites dans la Loi Générale de la Dette Publique⁵⁵⁸, qui est une compétence du Pouvoir Exécutif à travers le Ministère des finances, de contracter et de

⁵⁵⁶ RAFFINOT Marc, *La dette des tiers mondes*, La découverte, Paris, 2008, pp. 24-33.

⁵⁵⁷ CHOURAQUI Jean Claude, JONES Brian et BRUCE MONTADOR Robert, *Public Debt in a Medium term context and its implications for discal policy*, Edit. OCDE Working papers, 1986, p. 13

⁵⁵⁸ Loi Générale de la Dette Publique (*Ley General de la Deuda Publica*), publiée dans le JO de la fédération le 31 décembre 1976

gérer les crédits obtenus⁵⁵⁹. Elle doit être obligatoirement soumise à son approbation par le Congrès fédéral⁵⁶⁰.

Le montant est discuté dans le processus d'approbation du budget fédéral, c'est pourquoi l'Exécutif se trouve dans la nécessité de signaler les raisons de sa demande d'endettement⁵⁶¹, afin d'établir une relation entre son utilisation et l'acquisition du crédit. Il s'agit d'un moyen additionnel et extraordinaire dans le sens où son adoption permet à l'État d'arriver à mettre en place les programmes et politiques de développement national⁵⁶².

Les deux principales institutions créditrices de la dette externe du gouvernement mexicain sont la Banque Mondiale et la Banque Interaméricaine de Développement. Actuellement le montant est d'entre 106 milliards d'euros et 151 milliards d'euros, il représente le montant le plus élevé, alourdi par la crise économique de 2008⁵⁶³.

B- La progression de la dette ces quarante dernières années

Divisée en dette externe et interne, elle ne cesse d'augmenter. Les données de l'Institut de Finances Publiques de la Chambre des Députés confirment la tendance évolutive des montants⁵⁶⁴.

Evolution de la dette publique 1981-2001

Année	Dette interne	Dette externe	total
1980	50.5 millions d'euros	33.5 millions d'euros	84 millions d'euros
1981	76 millions d'euros	59 millions d'euros	130 millions d'euros
1982	207 millions d'euros	245 millions d'euros	452 millions d'euros
1983	314 millions d'euros	407 millions d'euros	721 millions d'euros
1984	426 millions d'euros	618 millions d'euros	1 milliard d'euros

⁵⁵⁹ *Ibid.*, article 4

⁵⁶⁰ *Ibid.*, article 9 « Le Congrès de l'Union autorisera les montants d'endettement interne et externe, pour le financement du Gouvernement fédéral et les autorités publiques fédérales incluses dans le Budget de la fédération »

⁵⁶¹ Article 9 de la Loi de la Dette Publique.

⁵⁶² OSORNIO CORRES Francisco Javier., *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*, Op.cit., pp. 137-138

⁵⁶³ Les montants peuvent varier, selon le Secrétariat de finances est de 106 milliards d'euros. Cependant d'autres sources informatives révèlent un autre montant. Cf. Global Development Finance, *The Little Data Book on External Debt*, The World Bank, 2011, p. 88. La Jornada en Linea, *Historica, la deuda con organismos financieros* (Historique, la dette avec les organismes financiers, 200 000 000 000 millions de dollars), Seccion economia, 22 mars, 2011, p. 28

⁵⁶⁴ Donnée statistiques, *Estadísticas históricas de la deuda pública en México, 1980-2001*, Centro de Estudios de Finanzas Publicas, Congreso de la Union, Mexico, 2002.

Suite de tableau	Dettes interne	Dettes externe	total
1985	749 millions d'euros	1,2 milliards d'euros	1,9 milliards d'euros
1986	1,4 milliards d'euros	3,2 milliards d'euros	4,7 milliards d'euros
1987	3,2 milliards d'euros	8,6 milliards d'euros	12,3 milliards d'euros
1988	6,5 milliards d'euros	9 milliards d'euros	15,5 milliards d'euros
1989	8,2 milliards d'euros	10,4 milliards d'euros	18,6 milliards d'euros
1990	9,8 milliards d'euros	12,5 milliards d'euros	22,3 milliards d'euros
1991	9,6 milliards d'euros	13,2 milliards d'euros	22,9 milliards d'euros
1992	8,3 milliards d'euros	12,1 milliards d'euros	20,4 milliards d'euros
1993	8,3 milliards d'euros	12,2 milliards d'euros	20,5 milliards d'euros
1994	11,3 milliards d'euros	21,5 milliards d'euros	32,8 milliards d'euros
1995	10,4 milliards d'euros	38,4 milliards d'euros	48,9 milliards d'euros
1996	12,2 milliards d'euros	39,1 milliards d'euros	51,4 milliards d'euros
1997	17,1 milliards d'euros	36,3 milliards d'euros	53,5 milliards d'euros
1998	23,3 milliards d'euros	46,2 milliards d'euros	69,6 milliards d'euros
1999	30,6 milliards d'euros	45 milliards d'euros	75,7 milliards d'euros
2000	40,2 milliards d'euros	41,2 milliards d'euros	81,4 milliards d'euros
2001	45,2 milliards d'euros	37,3 milliards d'euros	82,6 milliards d'euros

Source : Institut de Finances Publiques de la Chambre des Députés, document officiel, l'endettement. Nous présentons les chiffres en euros millions et milliards d'euros.

Comme nous pouvons le voir d'après nos tableaux, pour la période de 1990 à 2001, les données sont alarmantes car la dette publique a été pratiquement multipliée par 4, équivalant à 21% du PIB en 2001. Pour la période 2002 à 2011 la présentation de l'information disponible est plus simple, ce qui nous permet de voir son évolution plus synthétiquement par rapport au PIB.

Tableau 26 : L'évolution de la dette publique 2002 - 2011

Année	Dettes interne	Dettes externe	Total PIB
2002	13.5%	10.4%	23.9%
2003	13.6%	10.3%	23.9%
2004	13.0%	9.3%	22.3%
2005	13.5%	7.5%	21.0%
2006	16.3%	5.1%	21.4%
2007	17.0%	4.8%	21.8%
2008	19.9%	5.7%	25.6%
2009	24.0%	9.8%	33.8%
2010	23.4%	9.7%	33.1%
2011	24.3%	9.4%	33.7%

Source : élaboré à partir des données de la note informative de la Chambre des Députés⁵⁶⁵. Les chiffres sont en pourcentage du PIB.

⁵⁶⁵ Camara de Diputados, Centro de Finanzas Publicas, *Nota Informativa, el déficit y la deuda publica propuestos para 2012 (Note informative, le déficit et la dette publique proposés pour 2012)*, 13 de septembre 2011.

La progression de l'utilisation de l'endettement par l'État fédéral mexicain que nous présentons garde une relation non explorée par la doctrine dans le cadre des rapports intergouvernementaux du Mexique. Cependant nous trouvons que cette relation dans la configuration et le fonctionnement du fédéralisme centralisé est évidente. Celle-ci consiste à pérenniser la pratique de ce type de fédéralisme sans approfondir la distribution des compétences gouvernementales dans la recherche d'une autre forme de partage de pouvoir. Car comme nous l'avons vu, en temps de crise la centralisation économique a permis à l'Etat fédéral de disposer de compétences qui lui permettent d'appliquer des mesures d'austérité⁵⁶⁶ (par la réduction du budget et des transferts), et de s'engager sur le terrain de l'emprunt. Il faut rappeler que lorsqu'il existe une réduction de recettes, la fédération peut limiter les transferts vers les gouvernements locaux, particulièrement en temps de crise économique auquel le Mexique a dû faire face depuis les années 70⁵⁶⁷.

Cependant, il faut bien dire que les effets positifs de l'emploi de cette mesure comme solution aux problèmes de financement, est temporelle et artificielle, car elle va s'étaler dans le temps où il faudra rembourser et payer les intérêts⁵⁶⁸. Le poids de cet endettement compromet les ressources dans le temps en empêchant d'alourdir à la même vitesse les prélèvements obligatoires. Dans cette perspective, la simplicité du fédéralisme mexicain permettrait l'acquisition d'un endettement sans avoir à s'inquiéter d'une concurrence fiscale des gouvernements locaux, car eux ne pourraient pas intervenir ou toucher les taux d'imposition fédéraux. Cette situation permet de calculer les recettes et de savoir jusqu'à quel point l'endettement peut compromettre les ressources financières disponibles.

Cette réalité dévoile les conditions et l'urgence de perfectionner le système fiscal sur les trois niveaux de gouvernement. Dès lors, quelle alternative existera pour les acteurs locaux devant cette situation ? D'autres nations fédérales comme le Brésil ou l'Inde

⁵⁶⁶ SIDAOUI José, *The Mexican Financial system : reforms and evolution, 1995-2005*, Bank of Mexico, Paper no 28, 2006, pp. 279-280

⁵⁶⁷ ROSAS GUSTAVO Jimenez, *Analisis de la Deuda Publica en Mexico* (Analyse de la Dette Publique au Mexique), Direccion General de Institutos Tecnologicos, Departamento de ciencias enomomico-administrativas, 26 mars 2004. Egalement il est possible de trouver cette évolution de l'endettement en LUSTING Nora, *Mexico, the remaking of an Economy*, Edit. Brookings Institution Press, 2eme, Washington, 1998.

⁵⁶⁸ MARTINEZ Jean Claude et DI MALTA Pierre, *Droit Budgétaire*, Op.cit., p. 686

démontrent qu'il existe une augmentation de la dette locale autour de 30%⁵⁶⁹, alors il faudrait se poser une question clé, le Mexique sera-t-il exposé de la même manière ?

§2- *L'endettement au niveau local*

L'endettement local a augmenté au Mexique particulièrement depuis 1994, à cause de la décentralisation administrative où les recettes propres ne sont pas suffisantes pour couvrir la totalité des dépenses ; le gouvernement fédéral est conscient des limites des bases imposables locales qui sont plus réduites que celles de la fédération⁵⁷⁰.

La capacité du niveau local d'acquiescer un financement par la dette, est contenue dans l'article 117 Constitutionnel, attribuant aux Congrès locaux la compétence de légiférer dans le domaine, ainsi que la gestion de ressources obtenues par cette voie⁵⁷¹.

Pour autoriser l'obtention du crédit local par l'endettement, la législation fédérale a été reformée depuis 1995. Parmi les plus importantes réformes on trouve celle relative à l'article 9 de la Loi de Coordination Fiscale, qui confère plus de liberté et de flexibilité aux autorités locales de contracter des crédits ; ils pourront compromettre les montants qu'ils reçoivent à travers les transferts fédéraux⁵⁷².

L'endettement au niveau local comme dernier sujet de notre travail de recherche nous permettra de confirmer l'hypothèse selon laquelle, d'une façon très discrète, la structure fédérale mexicaine est conçue pour ne pas trop libérer les autorités locales en leur attribuant des compétences fiscales. En revanche, de nouveaux droits comme la contraction de la dette publique locale seront inscrits dans la législation. Autrement dit, les modifications faites à la législation fédérale ne perdent pas de vue qu'il est complexe de surcharger les bases imposables, alors pour innover selon le vocabulaire des décideurs, l'approvisionnement d'outils comme l'endettement, encadrée et limitée donnerait plus de

⁵⁶⁹ CANUTO Otaviano y LIU Lini, *Sostenibilidad Financiera del Financiamiento Subnacional a traves de la Deuda* (Le financement sous-national par l'endettement), in *Revista Trimestre Fiscal*, Indetec, no 95, diciembre, 2010, pp. 79-84

⁵⁷⁰ Rapport. LXI Legislatura, Camara de Diputados, *La deuda Subnacional en Mexico* (La dette Sous-nationale au Mexique), Centro de Estudios de las Finanzas Publicas, Palacio Legislativo, 2009, p. 4.

⁵⁷¹ Article 117 Constitutionnel, alinéa VIII « Les États et les municipalités ne pourront contracter de l'emprunt que lorsque celui-ci sera destiné à des investissements publics y compris ceux des organismes décentralisés et des entreprises publiques ».

⁵⁷² Rapport de la LXI Legislatura, Camara de Diputados, *La deuda Subnacional en Mexico* (La dette Sous-nationale au Mexique), Centro de Estudios de las Finanzas Publicas, Palacio Legislativo, Op.cit., p.7

liberté à la sphère locale⁵⁷³. Cette limitation et ce contrôle pourraient s'expliquer comme une alternative face à l'indiscipline locale sans doute⁵⁷⁴.

L'endettement local doit être analysé dans une double perspective, celle des États (A) et celle des municipalités (B), afin de donner un panorama de la nécessité de ce mécanisme qui a remplacé le perfectionnement du système fiscal local⁵⁷⁵. Il s'avère l'outil privilégié des gouvernants locaux.

A- Les États

Il n'existe pas de variations assez importantes entre les États, par rapport à la législation applicable dans le domaine de l'endettement. Certains États inscrivent dans leurs codes financiers locaux les modalités de l'acquisition de la dette publique. Pour mentionner des exemples, on trouve le cas de l'État de Chiapas, Veracruz ou l'État de Mexico. D'autres ont prévu une Loi sur l'Administration financière comme l'État de Nuevo León. Pour le reste des États, ils disposent de lois spéciales sur la dette publique⁵⁷⁶.

⁵⁷³ GUTIERREZ E. Geronimo, *Sobre el comportamiento fiscal de los estados : autonomia fiscal, instituciones presupuestales y competencia política*, Op.cit., pp. 69-71. Ce chercheur parvient à la conclusion que l'endettement est un mécanisme de financement par lequel le gouvernement central supervise et contrôle la plupart du temps l'acquisition de crédits. Parmi les raisons de ce contrôle par le gouvernement fédéral, se trouve l'incapacité administrative et technique de gouvernements locaux. Entre 1975 et 1984 l'endettement a connu une évolution progressive, et même déjà après l'année 2006, on trouve une amélioration dans l'encadrement juridique au niveau local et aussi une augmentation de la contraction du crédit qui arrive à mettre en danger les finances de certains États.

⁵⁷⁴ *Estados comprometen sus finanzas por deuda, advierte SHCP*, (Le Ministère de Finances constate que les Etats compromettent les finances locales par la dette), in *Excelsior*, 7 août, 2011. Le gouvernement à travers le Ministère de Finances s'inquiète de la forme dont les autorités locales et municipales utilisent l'endettement, où les chiffres démontrent une situation critique.

⁵⁷⁵ Sur cet aspect le Professeur LOPEZ CAMACHO s'est prononcé également lorsqu'il a analysé la région nord du Mexique, la zone frontalière composée par les Etats fédérés de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora et Tamaulipas. Cette région occupe le 40% du territoire national, où se trouve le 17% de la population du Mexique et produit à peu près le 25% du PIB. Pour ce chercheur l'endettement est un moyen de financement qui permet aux Etats fédérés de s'engager dans des projets d'infrastructure que n'arrivent pas à payer avec les recettes propres. Voir LOPEZ CAMACHO Victor Adan, *Deuda Publica de Estado y Municipios : una alternativa para financiar proyectos de infraestructura*, Edit. Indetec, Guadalajara México, 2003, pp. 11-17

⁵⁷⁶ Les dates de lois relatives à la dette publique locale sont : Aguascalientes (10 novembre 1996) ; Baja California (10 février 1988) ; Baja California Sur (25 novembre 2006) ; Campeche (19 septembre 2006) ; Chiapas (23 décembre 1999) ; Chihuahua (31 décembre 1994) ; Coahuila (6 décembre 1996) ; Colima (22 avril 2001) ; Durango (19 mai 2005) ; Guanajuato (30 août 1996) ; Guerrero (11 novembre 2005) ; Hidalgo (30 mai 2005) ; Jalisco (17 janvier 1997) ; Etat de Mexico (9 mars 1999) ; Michoacan (17 janvier 2003) ; Morelos (16 juillet 2008) ; Nayarit (7 août 1996) ; Nuevo Leon (18 novembre 1994) ; Oaxaca (31 août 1996) ; Puebla (2007) ; Querétaro (7 janvier 1988) ; Quintana Roo (19 octobre 2004) ; San Luis Potosi (27 décembre 2008) ; Sinaloa (20 août 2003) ; Sonora (6 juillet 1995) ; Tabasco (13 décembre 1995) ; Tamaulipas (30 décembre 1995) ; Tlaxcala (23 octobre 2008) ; Veracruz (3 avril 2001) ; Yucatan (10 mars 1995) et Zacatecas (4 janvier 2007).

En effet après la réforme de la Loi de Coordination fiscale en 1995, la fédération a accordé aux gouvernements locaux la possibilité de transférer les ressources non conditionnées, comme une option d'acquisition de dette publique, afin de ne pas les obliger à compromettre leurs ressources propres qui sont assez réduites⁵⁷⁷.

Quatre régions ont expérimenté une utilisation très élevée de la dette, elle dépasse 80% des ressources obtenues par la coparticipation des ressources non conditionnées du fond 28 provenant de la fédération en 2009. L'État de Nuevo León avait compromis 100.6% de ses ressources non conditionnées, l'État de Sonora 89.3% et la Ville de Mexico 86.9%. Récemment le Ministère des finances a annoncé que l'un des États fédérés parmi les plus endettés du Mexique est l'État de Veracruz, qui a compromis sa coparticipation aux impôts fédéraux pour les 30 prochaines années⁵⁷⁸. En revanche il existe quatre États qui n'ont pas utilisé à ce niveau l'endettement. L'État de Morelos avec 6.1%, Zacatecas avec 9.9%, et les États de Campeche et Tlaxcala n'ont adopté aucun type de crédit⁵⁷⁹.

Dans le cadre de notre recherche, il existe une relation entre l'évolution de la dette locale et le fonctionnement conflictuel du fédéralisme, manifesté par l'insuffisance du pouvoir financier local. L'instrumentalisation de ce pouvoir est réelle, car les groupes politiques critiquent l'indiscipline des uns et des autres. Concernant la forte augmentation de leur endettement local relativement à la performance en termes de développement⁵⁸⁰. Nous devons comprendre que le fait d'élever les transferts non conditionnés par la coparticipation des impôts fédéraux est un risque, car étant la source de paiement de la dette publique locale, elle pourrait déborder radicalement. Vraisemblablement les tensions

⁵⁷⁷ Art. 9 de la Loi de Coordination fiscale en vigueur, publiée dans le JO de la fédération le 27 décembre 1978, « Les États et les municipalités pourront garantir le paiement des obligations en affectant leur coparticipation aux impôts fédéraux, selon le contenu de sa propre législation ».

⁵⁷⁸ MARTINEZ Regina, *Otra deuda exorbitante*, in Revista Proceso, no. 1839, 29 de enero de 2012, pp. 44-46. L'État de Veracruz a augmenté les 11 dernières années sa dette publique. Le montant est de 60 millions de pesos équivalents à 3,4 milliards d'euros. La difficulté des autorités fédérales de poursuivre pénalement ou administrativement les responsables, est que les montants d'endettement ont été votés par le Congrès local de cet État, ce qui signifie que la fédération ne peut pas intervenir. Dans le cadre des compétences du gouvernement local, revient au Congrès local le droit de voter ce niveau de dette.

⁵⁷⁹ Rapport, Legislatura 2009, Cámara de Diputados, *La deuda Subnacional en México* (La dette sous nationale au Mexique), Op.cit., p. 17

⁵⁸⁰ ROMA Jose A. et PEREZ Ciro, *Chocan PRI y PAN por endeudamiento en los Estados* (Confrontation entre les partis politiques PRI et le PAN, à cause de l'endettement des États), *El tricolor no tiene llenadera: Molinar Horcasitas; la culpa es del gobierno federal*, responde Moreira, in la Jornada en Línea, Sección Portada, 16, août, 2011. Les journalistes expliquent la confrontation entre les deux partis politiques PRI et PAN, à cause de l'endettement des États dont les gouverneurs appartiennent à l'un des deux partis politiques. Les gouvernants du PAN (Parti Action Nationale) argumentent que les modifications de la Loi de Coordination fiscale sur l'endettement, ont pour unique but d'attribuer plus de ressources aux gouvernants du PRI (Parti Révolutionnaire Institutionnel). Du côté de gouvernants du PRI, ils argumentent que le problème n'est pas à l'origine dans les États, mais relève du gouvernement fédéral qui est celui qui s'endette le plus.

au sein de la fédération mexicaine ne disparaîtront pas à court terme car les gouvernants sont à la recherche d'une augmentation du partage des impôts fédéraux⁵⁸¹, sans démontrer une efficacité de sa gestion gouvernementale ; quelle légitimité existerait alors pour valider les nouvelles réformes en matière d'endettement local⁵⁸².

Le Professeur ZUCKERMAN Leo voit dans les gouvernements locaux des *addicts à l'endettement*, argumentant que chaque année lors de l'approbation du budget fédéral, ils sont bénéficiaires, ce qui provoque une explosion de la dette locale pour passer en l'espace de dix ans (2000-2010) à presque 80% des ressources financières dans beaucoup d'États, et pour d'autres à 100% de leur part correspondant aux transferts fédéraux non conditionnés (Ramo 28)⁵⁸³.

De nos jours, la dépendance des transferts et leur conséquente réduction des montants par la crise économique ont obligé le gouvernement fédéral à émettre des titres en Bourse, pour que des investisseurs nationaux ou internationaux puissent les acheter et financer ainsi le manque de ressources financières. Cette pratique a commencé à fonctionner depuis 2001 pour que les États et les municipalités accèdent à un autre type de financement⁵⁸⁴.

La récurrence à l'endettement par les gouvernements locaux semble avoir une relation avec la mobilité des citoyens d'une région à une autre. Sujet dont nous avons parlé dans la première partie de notre thèse. Car dans cette situation l'agglomération dans les zones métropolitaines fait augmenter la demande de services publics inattendus par les autorités, ce qui entraîne l'emploi de plus de ressources financières ; situation vérifiée et confirmée dans beaucoup de pays du monde⁵⁸⁵.

⁵⁸¹ SALDIERNA Georgina, *Disparatada, propuesta del PRI para cambiar Ley de Coordinación Fiscal en 3% la repartición de impuestos federales* (La proposition du PRI, de réformer la Loi de Coordination fiscale de 3% sur le partage des impôts fédéraux, est hors de la réalité), in *La Jornada en Línea*, Sección Política, 11, août, 2011.

⁵⁸² Le dirigeant du PRI Moreira Valdes a mentionné que d'après les rapports de la CONEVAL (Conseil National d'Évaluation de la Politique de Développement Social), entre 2006 et 2010, 6 mexicains par minute, ont vu se dégrader leurs conditions de vie et s'incorporer à la pauvreté, ce qui parle d'une mauvaise utilisation de ressources publiques, où les programmes gouvernementaux sont mal investis ; in *Ibid.*, ROMA Jose A. et PEREZ Ciro, *Chocan PRI y PAN por endeudamiento en los Estados* (Confrontation entre les partis politiques PRI et le PAN, par l'endettement des États).

⁵⁸³ ZUCKERMAN Leo, *Adictos a las deudas*, in *el Diario de Sonora*, 26 août, 2011.

⁵⁸⁴ ZEBADUA Soto Anjanette, *Bursatilización de la deuda subnacional* (La dette sous-nationale dans la bourse), in *Revista Trimestre Fiscal*, Idetec, no 95, décembre, 2010, p. 14-20. Parmi les États qui ont utilisé le plus ce système d'émission de titres boursiers, on trouve Veracruz (16%), Nuevo Leon (12.6%), Chiapas (9.2%), Hidalgo (6.7%), Michoacan (6.5%), Oaxaca (5.2%), État de Mexico (3.7%), Guerrero (2.5%), Chihuahua (2.3%) et Sinaloa (1.5%).

⁵⁸⁵ À part le Mexique qui voit augmenter les zones développées avec la mobilité de masses qui abandonnent leurs communautés pour s'insérer dans les grandes villes, le phénomène est expérimenté dans des pays comme la Chine, la Colombie, l'Inde où la Russie, ce qui a mené à ces pays à contracter des

Récemment, à cause de la crise économique mondiale, on a entendu parler de la qualification internationale des pays, ce qui leur permet de justifier devant les créanciers leur capacité de remboursement. Ce même phénomène est observable dans le cas des États fédérés au Mexique, qui assurent le remboursement du crédit par les conditions institutionnelles, comme leur autorisation dans la législation, la transparence de l'utilisation des ressources et la garantie de recettes propres pour payer. Ce qui se rapporte la plupart du temps aux ressources transférées par la fédération⁵⁸⁶.

B- Les municipalités

La revalorisation du rôle des acteurs municipaux par le transfert de responsabilités à la lumière de l'article 115 Constitutionnel, semble avoir impulsé également l'intégration de mécanismes financiers employés par les acteurs de niveaux supérieurs, comme celui de l'endettement. Dans le fonctionnement du fédéralisme mexicain les municipalités ont également augmenté leur niveau d'endettement, mais elles ne peuvent pas échapper aux conditions juridiques imposées par la législation locale qui les oblige à soumettre leur approbation par le Congrès des États. Ce pourquoi cet échelon gouvernemental est moins demandeur de crédits⁵⁸⁷.

Les États comme nous l'avons mentionné, ont adopté des lois de la dette publique locale, certains possèdent des lois individuelles et strictes sur la dette des municipalités⁵⁸⁸. C'est à partir de cette législation que nous pouvons comprendre la notion sur laquelle repose la demande du crédit financier municipal. C'est-à-dire la formule d'*investissement public productif*, comme étant le justificatif qui motive son autorisation auprès du Congrès local ; elle est relative par exemple à l'investissement en infrastructure publique, à l'acquisition de biens destinés au développement de zones urbaines pour des projets liés

crédits par l'endettement. Cf. CANUTO Otaviano y LIU Lini, *Sostenibilidad Financiera del Financiamiento Subnacional a traves de la Deuda* (Le financement sous-national par l'endettement), Op.cit., pp. 88-95.

⁵⁸⁶ NUNEZ BARBA Enrique, *Acciones para fortalecer la capacidad crediticia de los gobiernos locales* (Actions pour renforcer la capacité du crédit des gouvernements locaux), in *Revista Trimestre Fiscal*, Indetec, no 95, diciembre, Guadalajara, Mexico, 2010, pp. 78-85.

⁵⁸⁷ LOPEZ CAMACHO Victor Adrian, *Deuda Publica de Estado y Municipios : una alternativa para financiar proyectos de infraestructura* (Dette publique, de l'Etat et les municipalités : une alternative pour financer les projets d'infrastructure), Edit. Indetec, Mexico, 2003, p. 98

⁵⁸⁸ CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz, *La deuda publica, opcion de financiamiento a nivel local* (La dette publique, option de financement au niveau local), in *Boletin Mexicano de Derecho Comparado*, no 101, mayo-agosto, IJ de la UNAM, 2001.

à l'amélioration des services d'approvisionnement d'eau potable, et au reste des compétences attribuées dans l'article 115 Constitutionnel. Ce qui confirme notre hypothèse sur laquelle, lors de la décentralisation des compétences, les autorités n'ont pas établi une relation entre les responsabilités déléguées et les ressources attribuées, ce pourquoi l'endettement est un moyen de financement alternatif.

Selon le Rapport d'Analyse de la dette publique des Etats fédérés et les municipalités 2000-2011, présenté par l'Organe de contrôle budgétaire de la Chambre des députés (*Auditoria Superior de la Federación*), le poids de l'endettement municipal représente environ entre 14% et 24% de l'endettement des Etats. Le cas de la municipalité de Morelos est particulier car son endettement équivaut à 50% de l'endettement de l'État fédéré auquel elle appartient⁵⁸⁹.

Dans le fonctionnement conflictuel du fédéralisme, les Présidents municipaux dénoncent la faille du système, surtout relative à la dépendance financière fédérale à laquelle ils sont soumis par le système de transferts (80%)⁵⁹⁰. Cette situation est mise en avant par la crise de 2008, car avant la tendance observée par l'augmentation des transferts ne leur permettait pas d'évaluer les effets négatifs de cette dépendance économique. L'autre question critiquée par les fonctionnaires municipaux est l'affectation des montants transférés, conditionnés la plupart du temps par la fédération.

Comme nous avons pu le confirmer dans les terrains de conflits, les relations intergouvernementales fonctionnent à partir de l'attribution de ressources financières. C'est-à-dire que les compétences attribuées aux gouvernements locaux sont pratiquement liées aux transferts conditionnés et non-conditionnés. Parmi ces deux sources de financement les transferts non conditionnés sont le seul moyen que les gouvernements locaux et les municipalités puissent compromettre lors de l'acquisition du crédit par l'endettement. Bien que les autorités locales sont libres d'utiliser leurs ressources propres, ils sont assez réduits pour demander un pourcentage élevé de la dette. Donc, la reconfiguration moderne du fédéralisme mexicain par la fédéralisation des ressources n'est en aucun cas une véritable attribution du pouvoir fiscal ni un fédéralisme fiscal dans

⁵⁸⁹ Rapport, Auditoria Superior de la Federación, *Análisis de la deuda pública de las Entidades Federativas y Municipios* (Analyse de la dette publique des Etats fédérés et les municipalités 2000-2011), 2000-2011, Cámara de Diputados, Junio, 2011. Ce rapport ne fait que référence aux municipalités des 5 Etats fédérés ; Quintana Roo, Nuevo Leon, Tamaulipas, Etat de México et Morelos.

⁵⁹⁰ HERNANDEZ Evangelina y ALVARADO Ignacio, *Colapso financiero paraliza a municipios* (Le collapse financier paralyse les municipalités), in Journal El Universal, 10 agosto, 2009. Disponible sur internet : Eluniversal.com.mx

lequel la rétribution des compétences du pouvoir de prélèvement est nécessaire et caractéristique de ce type de réforme.

L'endettement municipal comme un mécanisme alternatif et obligatoire expose parallèlement les problèmes structurels dont nous avons parlé précédemment par rapport au système inefficace de recouvrement local. Les conflits ne disparaîtront pas entre le centre et la périphérie de ce point de vue où les tensions vont se focaliser sur l'augmentation de fonds de transferts.

Il semble alors que l'un des défis immédiats dans le cadre du fédéralisme financier au Mexique consiste à corriger les défauts et les engagements des autorités locales, afin d'avancer dans le renforcement institutionnel de ce niveau gouvernemental.

CONCLUSION

Au moment d'achever notre recherche sur le fédéralisme financier au Mexique, nous avons ouvert un vaste champ d'analyse, rendant accessibles les domaines qui nous semblaient incontournables pour expliquer le fonctionnement conflictuel de son organisation. Ce qui nous permet, à titre de conclusion, de tirer quelques réflexions finales sur la problématique et son avenir.

L'étude académique du fédéralisme financier au Mexique n'a pas prêté attention à son évolution pendant des années. Le fait de ne pas trouver de réponses précises sur la forme dont ce système juridique s'est transformé et les facteurs qui pourraient expliquer sa physionomie juridique actuelle, justifie l'importance de notre recherche.

Cette recherche nous a fourni des arguments qui confirment l'organisation instable et le fonctionnement conflictuel du fédéralisme financier mexicain.

La convergence de tous les facteurs historiques, politiques, économiques et juridiques que nous avons abordé dans notre recherche, semblent démontrer que le fédéralisme mexicain évolue en faisant de la centralisation du pouvoir financier, une pratique utile qui va le caractériser par rapport à d'autres Etats fédéraux¹. D'autres pays ont certainement expérimenté un partage de compétences dans la recherche d'un système plus efficace, mais eux non plus n'arrivent pas à échapper aux conflits internes, liés à l'insuffisance financière locale.

Depuis son origine, le fédéralisme mexicain serait instable, marqué par des guerres consécutives et des intérêts politiques, jusqu'à son infirmation définitive en 1917. Cependant, cette situation d'instabilité, a mis le système fédéral dans un processus d'appropriation de compétences législatives fédérales et lui a octroyé un rôle directionnel en matière économique de l'Exécutif fédéral. La création des mécanismes de collaboration fiscale qui se produiront après par le Système National de Coordination Fiscale des années 80, a obligé le système à se situer entre deux fédéralismes, le concurrentiel et le coopératif. Optant pour la seconde, le Mexique s'est détaché de l'imitation, du moins dans sa création, du modèle Nord Américain pour devenir à travers le temps, une fédération centralisée.

L'instabilité politique dans ses origines a bouleversé la pratique de la distribution de ressources financières, concentrant tout dans la fédération. La réforme de l'Etat portant sur le fédéralisme financier devrait adopter deux directions. Premièrement, sur les

¹ WATTS Ronald, *Les modèles de partage fédéral des compétences*. Revue internationale des sciences sociales, no 167, 2001/1, pp. 25-34.

compétences fiscales ; ce qui impliquerait une libre capacité d'imposition mais aussi de gestion des ressources financières par le niveau local. Deuxièmement, la libre disposition du budget pour le développement régional, et l'innovation des politiques publiques locales sans l'intervention des décideurs fédéraux.

Ces deux aspects semblent se confronter à la pratique du fédéralisme financier mexicain, dans la mesure où elles ont été sacrifiées non par un phénomène d'intégration politique nationale comme dans le passé, mais par la recherche de l'efficacité économique en temps de la mondialisation économique.

Nous avons dévoilé dans notre recherche le parallélisme évolutif des institutions politiques, juridiques et financières qui ont donné forme au modèle fédéral mexicain, dans laquelle, au cours des années on observe une instrumentalisation qui va finir par influencer les relations intergouvernementales entre les trois échelons gouvernementaux ; par son utilité, par sa nécessité (rapport équité – transferts) ou par son intérêt (politique). Ce qui dans un processus de cause à effet, confirmerait une centralisation financière de la fédération.

Notre thèse, où nous avons exposé l'évolution de l'appropriation majoritaire des ressources financières par le gouvernement fédéral, nous a aidé à discerner le degré de complexité auquel nous sommes actuellement confrontés. Il est difficile de croire et d'envisager, un réaménagement du fédéralisme vers de nouvelles recettes, car le phénomène de la dévolution par la décentralisation de ressources financières permettra de remplacer et de ne pas altérer soudainement l'ordre que nous croyons avoir. Cette démarche étant en effet liée et répétée depuis l'adoption du propre système fédéral.

A la lumière de notre recherche, l'aspect de l'innovation fiscale locale se dédouble en deux directions essentielles ; l'autonomie des ressources financières, et l'autonomie politique. Il s'agit d'une conception afin de concevoir un nouveau système de gouvernance. En d'autres termes, il va falloir arrêter de profiter d'une position privilégiée au niveau fédéral, pour passer à une autre façon de partager les responsabilités avec les gouvernements locaux.

De nos jours, l'appréhension de la réalité dans laquelle les institutions juridiques évoluent, nous amène à considérer que la sphère centrale ou fédérale intégré par l'Exécutif, le Législatif et le Judiciaire, est également consciente de l'incapacité locale de se rendre véritablement autonome. La question qui découle est alors de savoir pourquoi cachent les acteurs politiques, que derrière cette vague de décentralisation de ressources financières nommé *fédéralisation de ressources*, il n'existe pas un véritable transfert et dévolution du pouvoir politique et économique vers le local. La façon dont les transferts conditionnels et non conditionnels sont conçus, nous donne la preuve suffisante d'une décentralisation par rapport à ce que les autorités fédérales et pas forcément les acteurs locaux, conçoivent comme prioritaire.

Nous constatons une progressivité et une augmentation du poids des fonds des transferts. Ceci va constituer la règle générale où va se jouer l'avenir de l'autonomie fictive des gouvernements locaux. Plus importants seront les montants, avec un contrôle plus rigoureux des comptes par une autorité centrale qui évite le déséquilibre financier¹.

Par cette dépendance, les autorités locales et avec eux les citoyens, seront moins libres de décider de ce qui les convient, car les montants de l'investissement des ressources publiques non conditionnels dépendent de la stabilité économique générale du pays. Sous cet angle, la dépendance du pétrole devient critique car l'instabilité mondiale affecte aussi la captation de recettes fédérales.

On l'a constaté dans notre recherche ; le choix des autorités a été fait par la décentralisation des responsabilités sans un équivalent financier. Au XX siècle, le pari a été fait sur la décentralisation administrative. Au XXI siècle, ce pari est fait sur la péréquation. Dans une relation de cause à effet, on est entré dans la configuration d'une nouvelle étape des relations intergouvernementales, caractérisées par le poids des transferts fédéraux. Cette modalité déploie d'ailleurs, un type de relations qui transfère du sommet vers la base et non d'un système de distribution de compétences fiscales en partant de la base vers le sommet².

¹ De manière uniforme, les relations financières intergouvernementales se concentrent dans l'attribution de responsabilités dévolues aux gouvernements locaux, avec un pouvoir de prélèvement qui restera sous contrôle du gouvernement central. VIGNEAULT Marianne, *Intergovernmental fiscal relations and the soft budget constraint problem*, Department of Economics, Bishop University, Working Paper, 2005, pp. 3-7.

² DAHLBY Bev, *Choix fiscaux: attribution des responsabilités en matière d'imposition dans les fédérations*. Revue internationale des sciences sociales, no 167. 2001/1, pp. 99-108. Cet auteur rappelle que le fédéralisme financier en général, emploie ce mécanisme de partage de compétences.

D'après l'analyse que nous avons réalisée dans notre recherche, on constate que les acteurs politiques ont privilégié l'efficacité d'un système centralisé comme mode de gestion budgétaire. Alors quelle place garde le fédéralisme financier devant un système qui n'arrive pas à éliminer les disparités régionales, et qui parallèlement refuse d'attribuer plus de pouvoir aux gouvernements locaux afin de les permettre de rechercher leur autonomie.

Cette apparente opposition nous mène à dire, qu'il est probable que le fédéralisme ne soit qu'une invention idéologique limitée dans son aspect économique, car la compétition entre les régions pourrait devenir un risque d'instabilité. L'effectivité de l'autonomie politique semble être aussi remplacée par celle de l'efficacité économique.

Nous avons constaté qu'il existe des gouvernements locaux qui ne sont pas motivés à exercer ses compétences fiscales dans le but de se procurer plus de ressources. Il faudrait dire que ce constat n'est que partiel, car la diversité régionale ne peut pas nous procurer de données précises concernant les plus de 2400 communes mexicaines, et que celle-ci offre un autre champ de recherche portant sur les particularités des régions.

Afin de rester dans la même logique d'interprétation, il est de considérer que la recomposition des relations financières utilise de façon récurrente la décentralisation des ressources. Dans la mutation des phénomènes sociaux, politiques et économiques, la décentralisation semble être la formule idéale par laquelle le gouvernement fédéral va tenter de résoudre les problèmes locaux.

En effet lors de l'absence des compétences que pourraient juridiquement favoriser l'innovation des recettes locales, nous constatons divers comportements des acteurs locaux. D'une part, la certitude de se voir bénéficier par l'attribution des transferts fédéraux, les gouvernants ne s'exposeront pas devant les citoyens, avec de mesures draconiennes pour capter des recettes fiscales propres. D'autre part, face au manque de ressources financières, ils sont contraints d'acquiescer des montants plus en plus élevés d'endettement public où les montants obtenus ne seront pas visibles à l'égard de la société.

Le fait de constater un recouvrement assez limité au niveau local, nous impose l'obligation de voir que l'exercice des relations financières est très compliqué car les acteurs politiques veulent garder une bonne position par rapport à leurs électeurs sans les obliger à des régimes d'imposition plus drastiques. La complexité est de négocier par tous les moyens, l'augmentation de fonds de transferts.

Il serait utile de mentionner, que les accords de collaboration fiscal sont optionnels, ils ne sont pas imposés, alors, pourquoi est ce que les gouvernements locaux ne sont pas à la recherche d'innovation fiscale. Le mécanisme de transferts et de participation des impôts a été créé sous l'optique d'un Etat fédéral qui impose la condition du bénéficiaire par le sacrifice. Le sacrifice est de renoncer aux compétences fiscales en échange des transferts (bénéfice). Actuellement, il est évident qu'une révision de tel mécanisme de coordination est nécessaire. Le rééquilibrage du pouvoir et des responsabilités des gouvernements locaux est une affaire que dans la conception du nouveau fédéralisme, a été négligée. Aucun acteur ne veut perdre les bénéfices que ce type de système centralisé proportionne sous le plan des relations de pouvoir.

En effet après avoir présenté dans notre recherche les éléments qui ont intervenu dans la création du modèle fédéral mexicain, et qui ont influencé la centralisation des compétences fiscales par le gouvernement fédéral, nous nous trouvons dans la certitude de dire que les tensions qui ressortent, sont dues à une instabilité qui s'est transposée du domaine politique, vers le domaine financier.

Sous cette optique, les autorités locales manifestent un refus par rapport à la disponibilité des ressources financières contrôlées, assignées la plupart du temps par le binôme fédéral, composé par l'Exécutif et le Législatif. Dans cette attribution des recettes, certaines régions sont bénéficiaires (urbaines majoritairement), d'autres dénoncent le manque de précision des critères d'assignation des ressources qui les exclut d'avoir des montants plus importants selon le critère de population ou développement économique.

Par ailleurs, il existe également des tensions qui se sont produites entre les propres autorités locales. Les divergences territoriales imposent la renégociation de l'augmentation des montants entre régions urbaines et régions rurales, critiquées ces dernières par le manque d'effort afin de stimuler leur développement économique³. Les régions développées voient dans ce type de régions à faible développement, des bénéficiaires des transferts ou par des programmes fédéraux.

Face à cette réalité, le gouvernement fédéral manifeste son intention de vouloir faire contribuer les régions riches et venir au secours des régions les moins favorisées. La lecture de cette situation impose un défi économique à surmonter, supplémentaire au gouvernement fédéral, consistant à ne pas mettre en danger la stabilité économique des

³ Selon l'intégration de budgets locaux, il existe des municipalités qui sont financées par les transferts fédéraux pour plus de 75% de leur budget et même jusque 90%. Quelques exemples de cette dépendance et manque d'autonomie financière municipale se trouvent dans la section d'annexes, les recettes municipales.

régions considérablement plus développés. La question imminente, posée par les décideurs politiques sans justifier pour autant la concentration du pouvoir fiscal fédéral, est de savoir s'il vaut mieux centraliser pour coordonner et éviter la dispersion et l'approfondissement des divergences territoriales, en utilisant simplement le transfert des fonds.

En réponse à cette question nous l'avons vu, la réforme de l'Etat a été une solution partielle, car aucune modification dans la redistribution du pouvoir fiscal n'a été constatée. Pour neutraliser l'esprit de confrontation des gouvernants locaux par rapport au pacte fédéral, la formule créée par la *fédéralisation de ressources publiques*, est venu s'inclure dans le vocabulaire pour atténuer la volonté de fracture ou de fragilisation du système démocratique naissant de l'alternance politique.

Quoi que les transferts aient contribué à satisfaire les besoins des régions, ceux-ci resteront un mécanisme lié à la décentralisation de nouvelles responsabilités mais pas à l'attribution du pouvoir. En effet les résultats obtenus de l'utilisation des fonds dans l'exécution des programmes gouvernementaux, est considérablement positif et mieux organisé, malgré son insuffisance. En revanche ce mécanisme a vu la naissance des régions dépendantes, peu actives et peu innovatrices pour évoluer et devenir indépendantes.

Par le contexte actuel des relations intergouvernementales, nous pouvons dire d'après notre recherche, que les tensions que se produisent, continueront à se reproduire par diverses raisons. D'une part l'accès à un système plus démocratique et la division territoriale du point de vue politique, a éveillé un sentiment de lutte et d'équilibre du pouvoir, comme une expression de l'existence et volonté d'autodétermination du niveau local⁴. D'autre part, l'avenir des relations financières malheureusement va continuer à être déterminée par des accords politiques passés au niveau fédéral entre l'Exécutif et le Législatif.

Dans ce contexte, on ne peut pas envisager une nouvelle recomposition institutionnelle ou constitutionnelle du fédéralisme, par l'attribution des compétences fiscales.

Dans la pratique du nouveau fédéralisme, la dévolution du pouvoir sera faite à travers des responsabilités dans le cadre de la décentralisation administrative, la réforme à

⁴ CRUZ MARTINEZ Mario, *La voz íntima de la democracia : el municipio en México*, in SERNA DE LA GARZA Jose Maria, *Federalismo y Regionalismo*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de derecho constitucional, no 103, Edit. Varios, Mexico, 2002, pp. 623-645

l'article 115 de la Constitution fédérale de 1999 confirme cette nécessité de rendre au niveau municipal la gestion de services offerts aux citoyens, ce qui permettrait de rester en harmonie avec la propre évolution et le potentiel économique territorial. Au fond, le financement des services n'est pas satisfait mais les tensions seront moins visibles, car le mécanisme privilégié par les politiciens est le système de transferts pour renforcer le manque de ressources locaux. Consciemment ou par bénéfice ceux-ci seront instrumentalisés, voire politisés, pour nous donner l'image d'une reconfiguration des relations intergouvernementales⁵.

C'est là que nous avons pu constater la forme qu'ait pu prendre le fédéralisme financier mexicain et le sens que les acteurs fédéraux et locaux ont voulu adopter, car il s'agit d'une décision qui n'appartient pas aux gouvernés de faire. Dans ce sens, nous les gouvernés, nous sommes contraints d'aller là où les gouvernants l'ont décidé (en termes d'investissement public par exemple). Cette particularité dévoile le sens caché des transferts qui répondent partiellement à satisfaire le besoin des recettes locales. A la lumière d'une instabilité économique internationale et politique interne, cette mesure est présentée comme solution de renforcement du pacte fédéral.

Le fédéralisme financier mexicain est un système complexe, car il est difficile à modifier. Les réformes constitutionnelles ou réglementaires ainsi engagées les dernières années ne sont pas suffisamment concrètes sur le plan de la recomposition de l'équilibre de compétences financières. Une réforme chère pour les acteurs fédéraux qui refusent de délaissier un pouvoir de gestion et de contrôle par les recettes.

Il s'agit d'un système vicieux car face aux besoins d'équilibre régional, par des disparités confirmées, la péréquation et le rôle de la fédération est plus que jamais essentiel. C'est-à-dire, que ce besoin de ressources financières justifie les moyens employés par la fédération. Nous sommes alors confrontés à des questions qui n'auront pas de réponse immédiate, car il aura fallu presque deux siècles pour en être conscients. La gravité de la situation financière locale est due quelque part à cause du manque d'attention portée à ce niveau gouvernemental, comme un résultat de la centralisation du pouvoir politique et économique de l'échelon fédéral. En d'autres termes, l'inefficacité de la sphère locale est une faille dans la structure fédérale, dû à une insuffisance de suivi de son évolution.

⁵ CAMERON David, *Les Structures des Relations Intergouvernementales dans les Systèmes Fédéraux*. Revue Internationale des Sciences Sociales, no 167, 2001/1, Op.cit., pp. 131-138.

Dans un effort pour mieux comprendre le fédéralisme financier mexicain, de nombreuses études ont été réalisées afin d'élargir les perspectives pour arriver à comprendre le complexe contenu des relations qui se sont développées depuis son origine. Cette façon de mettre sur la table les étapes, les acteurs et les domaines, nous a permis de trouver des réponses à la question « *pourquoi* » est-ce que le système fonctionne de telle manière. Ce sont des réponses à des questions souvent cachés dans des discours ou dans des réformes incomplètes, car au fond du problème, il existe un manque de volonté de la part de tous les gouvernements d'améliorer la situation dans la réorganisation de la structure fédérale.

Déterminer si le Mexique va décentraliser plus de ressources financières sans pouvoir politique vers la sphère locale (Etats et Municipalités) les prochaines années, semble être la règle à suivre. Sa composition structurelle semble convenir aux acteurs politiques et les décideurs, qui s'emparent du pouvoir fiscal fédéral pour dicter les règles vers le niveau local. En revanche, ceux qui se trouvent au niveau gouvernemental inférieur, manifestent un intérêt unique pour l'augmentation des ressources par les transferts conditionnés et non conditionnés. L'autorisation de l'acquisition de l'endettement leur a offert une autre possibilité pour ne pas utiliser le pouvoir d'imposition qui reste encore inexploité.

Face à cette réalité, ce qui est certain c'est qu'il reste encore un grand défi ; celui de corriger les défauts administratifs dans les trois niveaux gouvernementaux. En effet, et comme nous l'avons vu, la complexité et les failles du fédéralisme mexicain n'ont pas été l'œuvres d'un seul acteur ni le résultat d'une seule action spontanée. Celles-ci sont le produit d'un long processus et par divers facteurs que nous avons abordé dans notre recherche.

Dévoiler le fonctionnement du fédéralisme mexicain n'a pas été simple, car ceci nous a menés vers un nouveau paradigme qui se trouve entre la pertinence de la centralisation du pouvoir économique et la décentralisation des dépenses (services) inscrit dans la Constitution. Il faut rappeler que les compétences fiscales font partie d'un pouvoir économique contenu dans la législation, ce qui légitime tout mécanisme élaboré et mis en place par le gouvernement fédéral. Ce qui est renforcé par les compétences législatives soit par *la réserve de la loi* ou principe de légalité à établir les impôts.

L'expérience des pays qui avaient décentralisé dans le passé, est de ré-centraliser les compétences⁶ des différentes composantes gouvernementaux, par le pouvoir offert par la constitution. Alors que le Mexique n'a jamais été très décentralisé, il se trouve vraisemblablement sur la bonne voie. Quant au futur des relations intergouvernementales, il va simplement se jouer sur l'augmentation de transferts et le contrôle de l'endettement des trois niveaux de gouvernement.

L'émergence du même type de problématiques nées des relations intergouvernementales dans d'autres pays nous offrira des nouveaux choix de gouvernance. L'arrivée des vagues de décentralisation dans le XX siècle et de recentralisation dans le XXI siècle sur la planète le confirment. Alors que cette évolution parallèle de conflits existe, il y a également une identité de solutions ; on serait en train de passer à l'emploi d'une globalité d'instruments juridiques et financiers. Matérialisés par les compétences constitutionnelles et l'élaboration d'une réglementation cohérente avec cette tendance.

L'étude du fédéralisme financière mexicain laisse ouvertes les perspectives d'analyse à partir desquelles se font les choix gouvernementaux (des aspects économiques, politiques et juridiques). Notre travail de recherche s'insère pertinemment dans un contexte global où le rôle des acteurs locaux acquiert plus d'importance dans les réformes engagées par les états. De l'étude de *l'hacienda publica* au système de finances publiques sur laquelle le Professeur Amatucci a mené des recherches, l'on trouve le rapport entre les phénomènes économiques et le droit, à partir justement de l'analyse économique du droit⁷. Transposé cela à notre recherche nous permet de valider le chemin méthodologique que nous avons employé, car il existe une relation causale entre les choix économiques et la composition juridique de l'Etat fédéral mexicain.

Ce travail de recherche est une contribution à l'étude du fédéralisme financière, qui malgré les sujets analysés demeure inépuisable. Ce qui nous permet de dire qu'il s'agit d'un système en pleine mutation, qui ne reste pas stable et qui s'adapte. Dans l'avenir, on considère que seule l'évaluation des résultats des politiques publiques engagés par les

⁶ SENECA Gilles, Compte rendu ; ORBAN Edmon, *La dynamique de centralisation dans l'Etat fédéral, Un Processus irréversible ?*, Montréal Québec, 1984, in *Etudes Internationales*, vol 17, no 3, 1986, pp. 678-680. « Les quatre pays fédéraux (l'Allemagne, le Canada, les Etats Unis et la Suisse) confirment l'hypothèse de départ, à savoir l'irréversibilité du processus de décentralisation. Ces systèmes fédéraux évoluent, principalement par le droit et la constitution, vers une institutionnalisation de la domination du pouvoir central ; désormais, ceux-ci ressemblent de plus en plus aux Etats de type unitaire ».

⁷ PLAZAS VEGA Mauricio, *Estudios en honor a Andrea Amatucci, Del Derecho de la Hacienda Publica el Derecho Tributario*, Edit. Temis, Vol I, Bogota, 2011.

gouvernants pourra et devra guider le degré de centralisation ou décentralisation des fonctions administratives et du pouvoir fiscal. Ceci doit constituer le seul moyen de légitimation des réformes dans l'organisation fédérale mexicaine, donnant de réponses en relation à *qui, comment, pourquoi* et *combien* coût aux citoyens de financer les dépenses de leur communautés. La conception d'un système de partage de compétences intergouvernementales fondé sous cette perspective de résultats, permettra de rendre plus technique et plus transparente la répartition de recettes entre les échelons gouvernementaux, laissant de coté les intérêts individuels et de groupe des acteurs politiques.

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

CONTENU GENERAL

- I.- Ouvrages généraux**
- II.- Ouvrages spécialisés**
 - Chapitres de livres

- III.- Articles**
 - Articles de Revues
 - Articles de Journaux

- IV.- Colloques**
- V.- Rapports**
- VI.- Jurisprudence**
- VII.- Lois et Codes**
- VIII.- Documents Divers**
- IX.- Dictionnaire et Encyclopédie**
- X.- Thèses et Mémoires**
- XI.- Sites en Internet**

I OUVRAGES GENERAUX

- AGHON Gabriel and CASAS Carlos, *Strengthening Municipal Financing : Difficulties and New Challenges for Latin America*. Fiscal Decentralization Emerging Economies, Governance issues. Edit. OCDE, 1999, pp. 75-77.
- AGUILAR CAMIN Héctor et MEYER Lorenzo, *A la sombra de la Revolucion Mexicana*, Edit. Cal y Arena, 15^{ème}, México, 1995.
- AGUIRRE SALDIVAR Enrique, *Los retos del derecho publico en materia de federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal*. Edit. UNAM, Mexico, 1997.
- A. APARICIO Miguel, CASTELLÁ JOSEPH Ma., EXPÓSITO Enriqueta, *Derechos y Libertades en los Estados Compuestos. Jornadas Organizadas por el Grupo de Estudios Sobre la Forma de Estado: La Contribución de las Comunidades Autónomas al Desarrollo de los Derechos: Perspectiva de Derecho Comparado*. Edit. Atelier, Barcelona, 2005, pp.11-63.
- ALBA VEGA Carlos y VALENCIA LOMELI Enrique, *Legitimidad en las politicas economica y social*, En AZIZ NASSIF Alberto, *Mexico al inicio del siglo XXI, democracia, ciudadania y desarrollo*, Edit. CIESAS, 2003.
- ALBERT Jean Lux et SAIDJ Luc, *Finances Publiques*, DALLOZ, 6^e, 2009, pp. 38-43. Egalement, ADAM François et FERRAND Olivier, *Finances Publiques*, DALLOZ, 2^e, 2007, Pp. 244-255.
- ALBI Fernando, *La crisis del municipalismo*. Instituto de Estudios de Administracion Local, Madrid, 1966.
- ALVARADO Arturo, *La Reforma de la Justicia en Mexico*. Edit. El Colegio de Mexico, 2008.
- ALVERGNE Christel et MUSSO Pierre, *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*, La documentation française, 2003.
- ANDA GUTIERREZ Cuauhtémoc, *Estructura Socioeconómica de México 1940-2000*. Edit. LIMUSA, Mexico, 2005, pp. 131-139.
- ANSOLABEHERE Karina, *La politica desde la Justicia, cortes supremas, gobierno y democracia*, Edit. Facultade Latinoamericana de Ciencias Sociales y Fontamara, 2007.
- ARIZPE Lourdes CAMACHO SOLÍS Manuel, *Diálogos Nacionales ¿Es posible un Pacto Nacional?*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.
- ARMENDARÍZ Isidoro, *Amarres del Presidencialismo*. Eit. CEDEN. 1éd, México, 2001, pp. 27-38, 63-115.
- ARMENTA LOPEZ Leonel Alejandro, *La Forma Federal del Estado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, pp. 102-104.

- ARMENTA MUNOZ Aldo, *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado. El impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación 1992-1998*. Universidad Iberoamericana, México, 2005.
- ARVIDE Isabel, *La Decisión Presidencial*. Grupo Editorial Siete, 1^{ed}, México, 1993, pp.13-25, 123-143.
- ASSIES Willem, *Gobiernos locales y reforma del Estado en América Latina*, Edit. El Colegio de Michoacán, 2003.
- ASTUDILLO Cesar y CASARIN LEON Manlio Fabio, *Derecho Constitucional Estatal*, Memoria del VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados, Edit., UNAM, 2010.
- ATTAC Vivent les impôts, *Des impôts, pour quoi ?, Pour qui ?, Comment?*. Edit. Mille et une Nuits, 2005, p. 22.
- AUBY Jean-Bernard, *La globalisation, le droit et l'Etat*, 2^{ème}, L.G.D.J., 2010.
- BAGUENARD Jacques, *La décentralisation*, edit. PUF, 1980.
- BAEZ SILVA Carlos, *Democracia y gobernabilidad en México*, Edit. Gobierno del Estado de Coahuila, 2008.
- BAILON CORRES Moises Jaime, *Derechos Humanos y Derechos Indígenas en el Orden Jurídico Federal Mexicano*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2003, pp. 13-33.
- BARRAGAN José, *Introducción al Federalismo. La Formación de Poderes en 1824*. Coordinación de Humanidades UNAM, 1978.
- BASAÑEZ Miguel, *El Pulso de los sexenios. 20 Años de Crisis en México*. Edit. Siglo XXI, 2^{ed}, México, 1991, pp. 17-113.
- BAYENET Benoît, FERON Martine, GILBER Valérie, et al, *Le fédéralisme budgétaire, mode d'emploi*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.
- BENITEZ Fernando, *Viaje al centro de Mexico*. Edit. Fondo de Cultura Economica, 6^e, Mexico, 1995.
- BERARD François, *Les dotations de l'Etat aux collectivités locales*, edit., L.G.D.J., 2001.
- BODINEAU Pierre et VERPEAUX Michel, *Historie de la décentralisation*, edit. Presses Universitaires de France, que sais-je ?, 2^{ème}, 1997.
- BŒUF Jean Luc, *Les Collectivités territoriales et la décentralisation*. Découverte de la vie publique, Edit. La documentation française, 2^{ed}, 2006.
- BOISMENU Gerard, *Riesgos que Corre la Protección Social en el Contexto del TLCAN*, In Ouvrage Collectif, *Mexico, Estados Unidos y Canadá 1993-1994*. Edit. Colegio de México, 1995, p. 94.

- BOUVIER Michel, *Les finances locales*, 14^{ème} édition, L.G.D.J., 2011.
- BRAUD Philippe, *Manuel de Sociologie Politique*. 9^e L.G.D.J., 2008, p. 91.
- BURON Martine, Groupe « Décentralisation : bilans et perspectives », *Décentralisation : l'âge de la raison*, edit. La documentation française, 1993.
- BUSTILLOS Julio, *Federalismo Judicial a traves del Amparo. Relacion entre las jurisdicciones federal y locales a traves del instrumento protector de los derechos fundamentales*, Edit. UNAM, 2010.
- BREWER CARIAS Allan R., *Federalismo y Municipalismo en la Constitucion de 1999; Alcance de una Reforma Insuficiente y Regresiva*. Edit. Universidad Catolica del Tachira, pp. 7-44.
- BURDEAU Georges, *Tratado de ciencia politica. Volume II, El Estado*, Edit. UNAM, Mexico, 1985.
- CLAVIJERO Francisco Javier y De MORA José Joaquin, *Historia Antigua de México y su Conquista*, Tomo 2, Imprenta de Lara, México, 1844, pp.16-19
- COSSIO DIAZ José Ramon, *Derecho y analisis economico*, Fondo de cultura economica y el Instituto tecnologico autonomo de México, México, 1997.
- CABALLERO GUZMAN Norma, *Les Codes des impôts en droit comparé. Contribution à une thèorie de la codification fiscale*, Editions l'Harmattan, Logiques Juridiques, Paris, 2011.
- C. JACKSON Viki, *Citizenship, Federalism and Gender*, in BENHABID Seyla and RESNIK Judith, *Migrations and mobilities, Citizenship, Borders, and Gender*, Edit. New York University Press, USA, 2009.
- CACIAGLI Mario, *The Long life of Clientelism in Southern Italy, In KAWATA Junichi, Comparing Political Corruption and Clientelism*. Edit. ASHGATE, 2006, pp. 157-158.
- CAMACHO SOLIS Manuel, *Reforma del Estado Interrumpida*.Ouvrage Collectif, *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*. UNAM, 2001, pp. 149-152.
- CAMACHO VARGAS José Luis, *El Congreso Mexicano*. Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1ra. Edición, México, 2006, pp. 17-43, 50-53, 100-107.
- CAMACHO VARGAS José Luis, *80 Visiones, Un Solo Partido : PRI*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009, pp. 3-100, 341-369.
- CARRASCO P. et BRODA J., *Economía Política e Ideología en el México Prehispánico. México*. Edit. Nueva Espana, 1978, p.16.
- CARROUE Laurent, COLLET Didier et RUIZ Claude, *La mondialisation*, Edit. Bréal, 2006.

- CARMAGNANI Marcello, *Territorios, Provincias y Estados*, ZORAIDA VAZQUEZ, *La Fundación del Estado Mexicano*. Edit. Nueva Imagen, México, 1994.
- CARPIZO Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*. Siglo Veintiuno Editores, 19^{éd}, México, 2006, pp.7-51, 135-150.
- CARPIZO Jorge, *El Sistema Constitucional Mexicano*. In GARCIA Belaude, *Los Sistemas Constitucionales Iberoamericanos*. Edit. Dykinson, Madrid, 1992.
- CARPIZO Jorge y MADRAZO Jorge, *Derecho Constitucional*. UNAM, México, 1991, pp. 99-100.
- CASAR PEREZ María Amparo, *El proceso de Negociación Presupuestal en el Primer Gobierno sin Mayoría : Estudio de Caso*. GUERRERO Juan Pablo, *Impuestos y Gasto Público en México desde una Perspectiva Multidisciplinaria*. Edit. CIDE y Miguel Angel Porrua, Mexico, 2001, pp. 523-560.
- CASTAGNEDE Bernard, *La Politique Fiscale*. Edit. Puf, Serie Que sais je, 2008, pp. 3-36.
- Centro Nacional de Estudios Municipales, *El desafío municipal*. Edit. Secretaria de Gobernacion, Mexico, 1985.
- CETRANGOLO Oscar et JIMENEZ Juan Pablo, *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*, Edit. CEPAL, Instituto Latinoamericano del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile, octubre de 2004.
- CHANGNOLLAUD Dominique, *Droit Constitutionnel Contemporain*, Tome I, Théorie Générale, les Régimes Etrangers, 5^{ème}, Edit. DALLOZ, 2007.
- CHANTEBOUT Bernard, *Droit Constitutionnel*, Edit. SIREY, 28eme, 2011.
- CHEVALLIER Jacques, D. Etienne et D. Testard, et al., *Centre, Périphérie, Territoire*, edit. PUF, 1978, p. 161.
- CHEMILLIER GENDREAU Monique, *Pour une éthique de l'économie : le droit, élément de frein ou de progrès ?* Organisation des Nations Unis pour l'éducation, la science et la culture, 2003.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, *La descentralización y la Democracia local en el mundo*. Resumen Ejecutivo, España, 2007, pp. 25-27.
- COLSON Jean Philippe et IDOUX Pascale, *Manuel du Droit Public économique*, L.G.D.J., 5^e, 2010, pp.794-810.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*. Santiago de Chile, Diciembre de 2006.
- CORDOBA Arnaldo, México. *Revolución Burguesa y Política de Masas*. Ouvrage Collectif, *Interpretación de la Revolución Mexicana*. Edit. Nueva Imagen, México, 1987, pp. 55-87.

- COSTELOE Michel, *La Republica Central en Mexico, 1835-1946. Hombres de Bien en la Época de Santa Anna*. Edit. Fondo de Cultura Economica, Mexico, 2000, pp. 127-135.
- CUE CANOVAS Agustin, *El Federalismo Mexicano*. Editores Libro Mex., México, 1960, pp. 10, 12-13, 36, 60.
- CUMBERLAND Charles, *La Revolución Mexicana. Los Años Constitucionalistas*. Traducción por Hector Aguilar Camin, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- CUMBERLAND Charles, *Madero y la Revolucion mexicana*, Edit. Siglo XXI, 1999.
- Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, L Legislatura, *Los Derechos del Pueblo Mexicano*. Mexico a través de sus Constituciones, 2 éd, Edit. Porrúa, México, 1978.
- CROZIER Michel, cité par HUTEAU Serge en *Le Management Public Territorial. Eléments de Stratégie, Organisation, Animation et Pilotage des Collectivités Territoriales*. Edit. PAPYRUS, 2006, p.14.
- CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz, *Veinte Años de Evolución de la Imposición a los Rendimientos de Capital (1956-1976). Estudios Doctrinales*. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1977, pp. 14, 15, 21,31.
- Cultura Política e o Pensamento Autoritário, Câmara dos Deputados, Biblioteca do Pensamento Politico Republicano-21, Brasilia 1983.
- DADUSH Uri et STANCIL Bennett, *The World Order in 2050*. Carnegie, Endowment for International Peace, April 2010, pp.7-18.
- DAFFLON Bernard, MADIÉS Thierry, *Décentralisation: Quelques Principes Issus de la Théorie du Fédéralisme Financier*. Edit. Agency Francaise de Développement, Département de la Reserche, France, 2008, pp. 1-118.
- DA SILVA Jose Alfonso, *Curso de Dereito Constitucional Positivo*, 9eme, Edit. Malheiros, Brasil, 1994.
- DELALANDE Nicolas, *Les Batailles de l'Impôt : Consentement et Résistance de 1789 à nos Jours*. Edit. Seuil, 2011.
- DELBO Robert, *La décentralisation depuis 1945*, edit. L.G.D.J, 2005.
- DE LEON T. Santiago, *Las Crisis Evitables de México. Un recuento de los Vicios de Nuestro Sistema Politico y sus Costos para el País*. México, pp. 231-305.
- DELGADO DE CANTU Gloria, *Historia de Mexico.La Gestacion de un Pueblo*. Edit. Prentice Hall, 4éd, México, 2002, pp. 274-277.
- DELGADO DE CANTU Gloria, *Mexico, Estructuras Politica, Economica y Social*, Edit. Pearson, 2éd, 2003, pp. 151-163.
- DELGADO DE CANTU Gloria, *Historia de México, México en el siglo XX*, Vol II, Edit. Pearson, 2003.
- DEMESMAY Claire et STARK Hans, *Qui dirige l'Allemagne?*, Edit. Septentrion Presses Universitaires, 2005, France, pp. 11-14.

- DENNIS J. et VENTRY Jr., *Equity Versus Efficiency and the U.S. Tax system in Historical Perspective*. En *The Ongoing debate Tax Justice*. Edit. The Urban Institute Press Washington D.C., 2002, pp. 25-27.
- DE ROJAS Jose Luis, *A Cada uno lo Suyo. El Tributo Indigena en la Nueva Espana en el Siglo XVI*. Edit. El Colegio de Michoacan, Mexico, 1993.
- DESJARDINS Pierre Marcel et GUIHERY Laurent, *Le Fédéralisme à l'Épreuve de la Mondialisation Quelles Perspectives Pour la Redistribution Interrégionale*. Concentration Economique et Ségrégation Spatiale, Edit. De Boeck Université, Bruxelles, 2005.
- DUMON Frédéric, *Le Brésil, Ses institutions politiques et judiciaires, Sources-caractéristiques-évolution-comparaisons*, Université Libre de Bruxelles, 1964.
- ESPING-ANDERSEN Gosta et PALIER Bruno, *Trois Leçons sur l'Etat Providence*. Edit. Seuil, 2008.
- ESPINOZA TOLEDO Ricardo, *Presidencialismo*. Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Federal Electoral, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1^{éd}, 1996, pp. 7-141.
- ESPINOZA TOLEDO Ricardo y JIMENEZ OTTALENGO Regina, *La representacion politica y el Congreso Mexicano*, Edit. Instituto de Investigaciones sociales de la UNAM, 2006.
- FAVOREAU Louis, *Les bases constitutionnelles de la décentralisation*, in VERPEAUX Michel et MOREAU Jacques, *Revolution et décentralisation. Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, edit. Economica, 1992, pp. 84-87.
- FAYA VIESCA Jacinto, *El Federalismo Mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal*. Edit. Porrúa, México, 1998, pp. 53-56.
- FAYA VIESCA Jacinto, *La Reforma Constitucional del Nuevo Federalismo*. Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A.C., México, 1996, pp. 6, 7.
- FERNANDEZ SEGADO Francisco, *El federalismo en América Latina*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, no 41, Edit. Centro de estudios constitucionales México-Centroamérica, UNAM, Corte de Constitucionalidad y la Republica de Guatemala, 2003.
- FERRER MUNOZ Manuel, *La formacion de un Estado nacional en México, El imperio y la República federal : 1821-1835*, Edit. UNAM, 1995, pp. 145-149.
- FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILINCHINI Paule, *Droit de Collectivités territoriales*, Edit. DALLOZ, 2009.
- FLORES RANGEL Juan José, *Historia de México*, Edit. Thomson, 2005.
- FLAMANT Maurice et SINGER KEREL Jeanne, *Crisis y Recesiones Economicas*. Edit. Oikos Tau, España, 1971, pp. 5-124.

- FLORESCANO Enrique y SANCHEZ GIL Isabel, *La Época de las Reformas Borbonicas y el Crecimiento Economico 1750-1808*, CARDENAS Enrique, *Historia Economica de Mexico*, Edit. FCE, Mexico, 2003.
- FRANCO Rolando y COHEN Ernesto, *Transferencias con responsabilidad, Una mirada Latinoamericana*, Edit., Flacso, México, 2006.
- FUENTES DIAZ Vicente, *Los Partidos Políticos en México. Tomo I (1810- 1911)*. Edit. Del autor, México, 1954.
- GAGNON Alain, *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, pp. 323-333.
- GALEANA Patricia, *La Independencia en las Provincias de México*, Edit. Centro de Investigacion sobre América Latina y el Caribe, UNAM y Senado de la República, México, 2011.
- GAMIZ PARRAL Maximo, *Derecho y Doctrina Estatal*. Edit. IJ de la UNAM, Mexico, 2000.
- GAMIZ PARRAL, Máximo, *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, UNAM, México, 1990.
- GARCÍA FERNÁNDEZ Silvia María, *Gestión Pública Local: Descentralización Administrativa y Principios Presupuestarios*. Universidad de Oviedo, Edit. Atelier Administrativo, Barcelona, 2004.
- GARCIA FLORES Margarita, Fray Servando y el Federalismo Mexicano, *Estudios, Serie Fuentes para el Estudio de la Administración Pública*, No. 1, Edit. INAP, México, 1982.
- GARCIA LAGUARDIA Jorge Mariano, *Federalismo y Centralismo en América Latina. Siglo XXI*, pp. 51-52.
- GARCÍA RICCI Diego, *La Soberanía Estatal, la Constitución Local y la Justicia Constitucional en los Estados de la República Mexicana*. pp. 1-30.
- GARRIDO FALLA Fernando, *Administración Indirecta del Estado y Descentralización Funcional. Prólogo de José Gascón y Marín*. Insituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1950, pp.7-104.
- GARFIAS M. Luis, *La revolucion mexicana*, Edit. Panorama, México, 1991.
- GAUDEMET Yves, *Traité de Droit Administratif*, Tome 1, Droit administratif général, 16^{ème}, L.G.D.J., 2001.
- GEORG Jellinek, *Teoria General del Estado*, Edit., Fondo de Cultura Economica, Reimpresion, México, 2002.
- GIAMBIAGI Fabio et ALEM Ana Claudia, *Finanças Públicas, Teoria e Prática no Brasil*, Edit. Campus, Brasil, 2001.
- GOMEZ M., et ORTIZ P., *Historia de Mexico*. Edit. Limusa Noriega Editoriales, 2005, pp. 72-79.

- GONTCHAROFF Georges et MILANO Serge, *La décentralisation 3. Les compétences transférées en 1983*, Edit. SYROS adels, 2eme, 1984, pp. 147-154.
- GONZALEZ ALCANTUD José A., *El Clientelismo Politico. Perspectiva Socioantropologica*. Edit. Anthropos, España, 1997, p. 9.
- GONZALEZ AYERDI Francisco, *Sistema Politico Mexicano, Antologia de Lecturas*. Edit.
- GONZALEZ CASANOVA Pablo y AGUILAR CAMIN Hector, *Mexico Ante la Crisis*, Edit. Siglo XX Editoriales, 8éd, México, 2003.
- GONZALEZ OROPEZA Manuel, *Sistema Federal Mexicano*. Edit. Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, México, 1985, pp. 5-62.
- GONZALEZ SCHMAL Raul, *Programa de derecho constitucional*. Edit. Universidad Iberoamericana- Noriega editoriales, México, 2003.
- GUDINO Patricia, *Norteamerica y su Proceso de Integración*. Edit. Fundación UNA, Costa Rica, 1994, pp. 71-115.
- GUIDO de Ruggiero, *Política y Democracia*. Edit. Paidós, 2^e éd, Buenos Aires, Argentina, 1960, pp. 53-71.
- GUERRERO Manuel Alejandro, *México: Paradoja de su Democracia*. Universidad Iberoamericana, México, pp. 85-86.
- GILLEN ROMO Arturo, *México hacia el siglo XXI, Crisis y modelo economico alternativo*, Edit. Casa Abierta al tiempo, PyV editoriales, 2001
- GUILLEN ROMO Hector, *Origenes de la Crisis en México, 1940-1982*. Edit. Era, 11^e, Mexico, 2005, pp. 38-39.
- GUTIERREZ H. Teresa y VERA C. Monica, *Canadá en Transición*. Edit. UNAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, México, 1994, pp. 221-225.
- GUTIERREZ Geronimo, LUJAMBIO Alonso et VALADEZ Diego, *El proceso presupuestario entre los organos del poder. El caso mexicano en perspectiva historica y comparada*. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- GUZMAN M. Manuel, *México Frente a las Crisis. Una Visión de las Crisis Económicas por las que ha Atravesado México en los Últimos Años*. Edit. LID, 2009, pp. 11-30, 37, 43, 73, 75, 92.
- GRINDLEE Merilee S. Going Local, *Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*. Edit. Princeton University Press, USA, 2009, pp. 124-125.
- *Handbook of federal Countries: 2002*, Montreal and Kingston: Mc Gill-Queen's University Press, 2002.
- HARO Ricardo, *Constitución, Poder y Control*. Edit. IJ de la UNAM, Mexico, 2002.
- HECKLY Christophe, *Fiscalité et Mondialisation*. L.G.D.J. 2006, pp. 55-61.

- HERNANDEZ CHONG CUY Maria A. *La Defensa Jurisdiccional del Municipio y las Controversias Constitucionales*. Universidad Panamericana, Zapopan, Jalisco, México, 1998, pp. 11-188.
- HERNANDEZ DIAS Jorge y MARTINEZ Victor Leonel, *Dilemas de la institucion municipal, Una incursion en la experiencia oaxaquena*. Edit. Miguel Angel Porrua y Universidad Autonoma de Oaxaca, 2007.
- HERNANDEZ GAONA Pedro Emiliano, *Derecho Municipal*. Edit. IJ de la UNAM, Mexico, 1991.
- HERNANDEZ MARIA Antonio, *Derecho Municipal*. Edit. IJ de la UNAM, Mexico, 2003.
- HERNÁNDEZ TRILLO Fausto; TORRES ROJO Juan Manuel, *Definición de Responsabilidades, Rendición de Cuentas y Eficiencia Presupuestaria en una Federación : El Caso Mexicano*. Revista Mexicana de Sociología 68, No. 1, Enero-Marzo, 2006, pp. 1-47.
- HUREAUX Roland, *Les Nouveaux Fédéraux*. Le Contresens de la Décentralisation. Gallimard, 2004, p. 132.
- IBARRA PASILLAS Norma Alicia y TORRES GLORIA Sergio, *Cambios en la Division Municipal del Pais, de enero de 1970 a Agosto de 1997*. Datos, Hechos y Lugares, Edit. INEGI, Mexico, 1998, pp. 18-26.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, *El Sistema Presidencial Mexicano (Algunas Reflexiones)*. UNAM, 1^{ed}, 1988, pp. 18-101, 149-163.
- JANET M. Kelly and RIVEBNBARK WILLIAM C., *Performance Budgeting for State and Local Governement*, USA, 2003, p. 17.
- JAUREGUI Luis, *La Real Hacienda de la Nueva Espana, Su administracion en la Época de los Intendentes 1786-1821*. UNAM, Mexico, 1999, pp. 31-37.
- JIMÉNEZ GODÍNEZ MIGUEL Ángel, *Globalización, Reestructuración Industrial y Decentralización en México. Un análisis del Desarrollo Regional 1980-2000* .Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1^{ed}, México, 2008, pp.109-207.
- KELSEN Hans, *Teoria General del Derecho y del Estado*, Edit. UNAM, 1995
- La décentralisation en mouvement*, Ministère de l'intérieur et de l'Aménagement du territoire, edit. La documentation française, 2006
- LAUBADERE André, VENEZIA Jean Claude et GAUDEMET Yves, *Manuel de Droit Administratif*, 17^{ème}, L.G.D.J., 2002
- LAUTIER Bruno et MARQUES PEREIRA Jaime, Brésil, Mexique, *Deux trajectoires dans la mondialisation*. Karthala, 2004.
- LA CROIX, Alison, *The ideological origins of American federalism*. Edit. Harvard University Press, USA, 2010.
- LEE BENSON Nettie, *La Diputación Provincial y el Federalismo en México*. Edit. El Colegio de Mexico y la UNAM, 2^{ed}, 1994.

- LEMIEUX Vincent, *La décentralisation*, Les éditions de l'IQRC, 1997.
- LEON PORTILLA Miguel, *Vision de los Vencidos*, Relaciones indígenas de la Conquista, Edit. UNAM, México, 1992.
- LEON PORTILLA Miguel, *De teotihuacan a los aztecas, fuentes e interpretaciones historicas*, Edit. Textos universitarios de la UNAM, 2^{ème}, México, 1995
- LEROY Marc, *Mondialisation et fiscalité, La globalisation fiscale*, Edit. L'Harmattan, 2006.
- LEROY Marc, *Sociologie des Finances Publiques*. Collectpion repères, La découverte, 2007.
- LEROY Marc, *L'impôt, l'Etat et la Société. La sociologie fiscale de la démocratie interventionniste*. Edit. Económica, 2010, pp. 175, 176.
- LEROY Marc, Ouvrage Collective, *Regards Croisés sur le Système Fiscal : Allemagne, France, Italie, Russie*. Finances Publiques, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 12.
- LEVY Santiago, *Pobreza y Transición Democrática en México*. Edit. Fondo de Cultura Económica, 2009, pp. 22-23.
- LOPEZ BARCENAS Francisco, *Autonomía y Derechos Indígenas en México*. Edit. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, en Coedición con Ediciones Coyoacán, México, 2005, pp. 93-125.
- LUJAMBIO Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio politico*, Instituto de Investigaciones Juridicas de la UNAM, 1995
- LUSTIG Nora, *México Hacia la Reconstrucción de una Economía*. Edit. Fondo de Cultura Economica, México, pp.23-97.
- M. GIUGALE Marcelo, LAFOURCADE Oliver and H. NGUYEN Vinh, *Mexico a Comprehensive Development Agenda for the New Era*. The World Bank, Washington, D.C. 2001, pp. 707-747.
- MALPICA DE LA MADRID Luis, *El Sistema Mexicano Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Edit. Porrúa y la UNAM, 2éd, México, 1998, p. 20.
- MANCERA AGUAYO Miguel, *Crisis Économicas en México*, en REYES HEROLE, Federico et SUAREZ DAVILA, Francisco, *La Crisis, Testimonios y Perspectivas*, Edit. Fondo de Cultura Económica México, 2009, pp.69, 71.
- MARQUET GUERRERO Porfirio, *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*, UNAM, México, 1975.
- MARQUEZ Daniel, *Funcion juridica de control de la administracion publica*, UNAM, Mexico, 2005.
- MARTÍN RETORTILLO BAQUER Sebastian et al, *Descentralización Administrativa y Organización Política*. Tomo II. Ediciones Alfabuara. 1éd, España, 1973, pp.303-313, 657-738.

- MARTINEZ BAEZ Antonio, *La division de competencias tributarias en el constituyente de 1824*. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1965.
- MARTINEZ MARTINEZ Oscar Alfonso, *Las transferencias economicas del programa oportunidades y sus repercuciones en el capital humano*. Edit. Universidad Autonoma de Nuevo Leon, Mexico, 2010.
- MARTINEZ Jose Luis, *Hernan Cortés*, Fondo de cultura económica, 1990, México.
- MBACK NACH Charles, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et Dynamiques Comparés des Processus de Décentralisation en Afrique Subsaharienne*. Edit. Karthala-PDM., 2003, France, pp. 133-141.
- McKINNON Ronald et NECHYBA Thomas, *Competition in Federal Systems, the Role of Political and Financial Constraints en FEREJOHN John et WEINGAST Barry R. The New Federalism Can The States be Trusted?.* Hoover Institution Press, Stanford University, USA, 1997, pp. 4-15.
- MESSI Maximilien, *Nul n'est censé ignorer la loi fiscale*, Tome II, L'incertitude de la règle applicable, Edit. L'Harmattan, 2007.
- MILLER Jonathan, GELLI Maria Angelica y CAYUSO Susana, *Constitucion y poder politico, Jurisprudencia de la Corte Suprema y tecnicas para su interpretacion*, Tomo I, 2eme, Edit. ASTREA, Buenos Aires, 1995.
- Memoria de la Fundación del Instituto de Administración Pública de Nuevo León, A.C., *La Descentralización Administrativa como Factor de Libertad Y Desarrollo*. 1éd. Monterrey, México, 1974, pp.5-24.
- MELE Patrice, *La produccion del patrimonio urbano*, Publicaciones de la Casa Chata, 2006, p. 382. Version originale est : *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*, CREDAL-IHEAL, Paris, 1998
- MENDEZ REYES Salvador, *El Hispanoamericanismo de Lucas Alamán (1823-1853)*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1996, p. 49.
- MENKES Catherine y HERNANDEZ Hector, *Poblacion, Crisis y Perspectivas Demograficas en Mexico*, UNAM, Cuernavaca, Morelos, México, 2005.
- MILLER Jonathan, GELLI Maria Angelica y CAYUSO Susana, *Constitucion y poder politico, Jurisprudencia de la Corte Suprema y tecnicas para su interpretacion*, Tomo I, 2eme, Edit. ASTREA, Buenos Aires, 1995.
- MORENO Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. Porrúa, México, 1994, p.106.
- MOUNTJOY Shane, *Marbury v. Madison*. Establishing Supreme Court Power. USA, 2007.
- MOYANO BONILLA Cesar y ORTIZ AHLF Loretta, *Deuda Externa*, in *La deuda externa y la responsabilidad internacional del Estado*, Edit., Instituto de Investigaciones Juridicas de la UNAM, 1994.

- MURO OREJÓN Antonio, *Cedulario Americano del Siglo XVIII. Tomo I (1679-1700)*, Edición Sevilla, 1956, pp. LII-LX.
- MURO OREJÓN Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*. Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1^{éd}, México, 1989, pp. 41-82, 223-233.
- MURO RUIZ Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, UNAM, 2007
- NICOLAS LOPEZ Jaime, *Bases de Política Fiscal y Derecho*, Edit., Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1989.
- NORIEGA URENA Ferando Antonio, *Veredicto para el desarrollo*, En *México : Pasado, presente y futuro*, Edit. Siglo XXI y el Instituto de Investigaciones económicas de la UNAM, 1996.
- OLIVEIRA Francisco, DOWBOR Ladislau, CACCIA BAVA Silvio, et al. *Novos Contornos da gestão local : conceitos em construção*, Edit. POLIS, Instituto de estudos, formação et assessoria em políticas sociais, Brasil, 2002.
- OPPÉTIT Bruno, *Essai sur la Codification*, Droit, éthique, société, PUF, 1998.
- ORGETA LOMELÍ Roberto, *Federalismo y Municipio*. Edit. Fondo de Cultura Económica. 1^{éd}, México, 1994, pp.7-65.
- OECD, *Review of Budgeting in Mexico*. Edit. OECDE, Journal on Budgeting, Supplement 1, Volume 2009, pp. 23-141.
- OSORIO MARBÁN Miguel, *El Poder*. 1^{ra}. Edición, México, 1989, pp. 77-102.
- PAOLETTI Marion, *Décentraliser d'accord, démocratiser d'abord*. Edit. La découverte, Paris, 2007.
- PAOLI BOLIO Francisco Jose, *La Constitución de Cádiz y su Proyección en la Constitución Federal y de los Estados*, GALEANA Patricia, *El Constitucionalismo Mexicano, Influencias Continentales y Transatlánticas*. Edit. Siglo XXI, México, pp. 197-203.
- PATINO Carlos, MARTINEZ MARCA Jose Luis et CASTILLO RENDON Jesus, *Reforma fiscal y su impacto en las finanzas estatales y municipales en el Estado de México*, Edit. Porrúa y Universidad del Estado de México, 2011.
- PENA MEDINA Luis, *Inversión del Sistema Político Mexicano, Forma de Gobierno y Gobernabilidad en México en el Siglo XIX*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pp. 148-149.
- PÉREZ FRAGOSO Lucía C., RANGEL GRANADOS Rosalío L., *Las Finanzas Públicas del Sexenio, 2001-2006*. Equidad de género, Ciudadanía, Trabajo y Familia A.C. *Edición Especial de la Agenda de Estadísticas Básicas del Presupuesto Federal de México*. Junio 2006, pp.1-37.
- PEREZ MIRANDA Rafael, *Propiedad Industrial y Competencia Económica*, Edit. Porrúa, 2^{éd}, México, 1999, p. 294.
- PEREZ ARROYO Javier, *La Elaboración de la Constitución y sus Condicionantes : una Reflexión a los Treinta Años de su Entrada en Vigor*, HABERLE Peter et GARCIA -

- BELAUNDE Domingo, *El Control del Poder. Homenaje a Diego Valadés*. T.I.UNAM, 2011, pp. 803-822.
- PIÑÓN Francisco, *Presidencialismo. Estructura de Poder en Crisis*. Edit. Plaza y Valdes, 2éd, México, 1995, pp. 13-94.
- QUIROGA LAVIE Humberto, *El Presidencialismo en Latinoamérica, siguiendo la doctrina de Diego Valadés, El control del Poder. Homenaje a Diego Valadés*. T. I. UNAM, 201, pp. 41-46.
- RABASA O. Emilio, *El Pensamiento Político del Constituyente de 1824*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1986, pp. 91-136.
- RABASA Emilio, *Historia de las Constituciones mexicanas*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- RAFFI-DEROUD Catherine, *En Torno al Teatro de Fernandez Lizardi*, Edit. Rodopi, Netherlands, 1998.
- RAFFINOT Marc, *La dette des tiers mondes, La découverte*, Paris, 2008
- RAMOS GARCIA Jose et AGUILAR BARAJAS Ismael, *La Gestión del Desarrollo Local en México, Problemas y Agenda*. Edit. El Colegio de la Frontera Norte et Miguel Ángel Porrúa, México, 2009, pp. 41-73.
- Reciprocidad Comercial entre México y Los Estados Unidos, Oficina de la Secretaria de Fomento, México, 1890, pp. 3-85.
- RENAUL Alain, *Qu'est ce qu'une Politique Juste ? Essai Sur la Question du Meilleur régime*. Edit. Grasset, 2004, p. 72.
- REVELES VAZQUEZ Francisco, *Partido Revolucionario Institucional : Crisis y Refundacion*. Edit. UNAM/Gernika, 2003, p.483.
- REYES HEROLES Federico et SUAREZ DAVILA Francisco, *La Crisis, Testimonios y Perspectivas*, p. 120.
- REYES HEROLES Jesús, *El Liberalismo Mexicano. Los orígenes*. Edit. Fondo de Cultura Económica, 1994, México. p. 358.
- REYES HEROLES Jesus, *El Liberalismo Mexicano. T.III, La Integración de las Ideas*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, pp. 353-354, 391.
- RIVANUVA R. Gaston, *El PRI; El Gran Mito Mexicano*. Edit. Tradición, S.A., 1^o, México, 1974, pp. 31-64, 145-187.
- RODDEN Jonathan A., *Federalism* en WEINGAST Barry et WITTMAN Donald A. The Oxford Handbooks of Political Economy, Oxford University Press, 2006, pp. 357-366.
- RODRÍGUEZ PRATS Juan José, *El Poder Presidencial. Adolfo Ruiz Cortines*. Edit. Miguel Ángel Porrúa, 2éd, México, 1992, pp. 151-195.

- ROSAS GONZÁLEZ María Cristina, *Crisis del Multilateralismo Clásico: Política Comercial Externa Estadounidense y Zonas de Libre Comercio*. Edit. Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1^{ed}, México, 1995, pp.153-181.
- RUIZ, Eduardo, *Derecho Constitucional*. Edit. Tipografía de Aguilar e Hijos, 2^{ed}, México, 1902, pp. 172 -176.
- SALDANA MAGALLANES Alejandro, *La Ilegalidad en las Revisiones Fiscales y su Trascendencia en la Defensa Fiscal*, Edit. ISEF, Mexico, 2004.
- SALDANA MAGALLANES Alejandro, *Medios de defensa en materia fiscal 2004*, Edit. ISEF, 2^{eme}, 2004.
- SANCHEZ CORDERO Olga, *La Controversia Constitucional. Elemento Técnico Jurídico de una Relacion entre Poderes*, Edit. UNAM, Serie de Estudios Juridicos, No.10, Mexico, 2002.
- SANCHEZ VIAMONTE Carlos, *Bases Esenciales del Cnstitucionalismo Latinoamericano*. Edit. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1959, pp. 16-17.
- SEN Amartya, *L'Economie est une Science Morale*. La Découverte, 2003, pp. 106-112.
- SERNA DE LA GARZA Jose María, *El Sistema Federal Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008, p. 58.
- SERRATO DELGADO David, *Historia de México*, Edit. Pearson Education, México, 1997.
- SEVILLA Carlos, *El Presidencialismo mexicano Las atribuciones metaconstitucionales del presidente*. REVELES VAZQUEZ Francisco, *El Nuevo Sistema Político Mexicano : Los Poderes de la Union*. Edit. UNAM, GERNIKA y Facultad de Ciencias Politicas y Sociales, Mexico, 2006, p. 36.
- SHAH Anwar, *Macro Federalism and Local Finance*. Edit. The World Bank, 2008.
- SLACK Enid and CHATTOPADHYAY Rupak, *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems*. Thematic Issues in Federalism, Vol. 1, Forum of Federations, Canada, 2009, p. 294.
- SOBERANES FERNANDEZ Jose Luis, *El Poder Judicial Federal en el Siglo XIX*. III, UNAM, 1992, México, pp. 67-73.
- SOBRINO Luis Jaime, *Concentracion espacial y movilidad geografica de la población, in Distribucion territorial y migración interna*, Foro Nacional “Las políticas de población en Mexico”. Programa Nacional de Poblacion 2008-2012, Edit., Consejo Nacional de Poblacion, 2009.
- SOLIS Leopoldo, *Crisis Economico Financiera 1994-1995*. Edit. El Colegio Nacional et Fondo de Cultura Economica, México, pp. 83-119.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad*. 1^o, México, 2009, pp.17-66.

- TAMAYO FLORES Rafael, HERNÁNDEZ TRILLO Fausto, *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y Hacia dónde Vamos?*. Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1^{éd}, México, 2004, pp. 7-96.
- TARACENA ARRIOLA Arturo, *Propuestas de Definición Histórica para Región*, Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, No. 35, Enero-Junio 2008, pp. 181-204.
- TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa, México, 1997.
- TENA RAMIREZ Felipe, *Leyes fundamentales de Mexico, 1808-1957*. Edit. Porrúa, Mexico, 1957.
- URIBE ARZATE Enrique, *El Sistema de Justicia Constitucional en Mexico*. Edit. Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de México, 2006.
- VALENCIA CARMONA, Salvador. *La Décentralisation Tendence Constitutionnelle à L'Amérique Latine*. I'Institut pour la Recherche Juridique-UNAM., México, pp. 1-20.
- VELTZ Pierre, *Mondialisation, villes et territoires*, éditions Puf, 1^º, 1996
- VILLORO Luis, *El Proceso Ideológico de la Revolución de Independencia*, UNAM, Mexico, 1953, p.26.
- WILKIE James Wallace, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910*.
- WITKER Jorge, *Curso de Derecho Económico*. Edit. IJ Serie, Enseñanza y Material Didáctico, No. 9, México, 1989, pp. 33-35.
- WITKER Jorge, *Aspectos Jurídicos del Tratado Trilateral de Libre Comercio*. Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, pp. 55-57.
- WITKER Jorge, *Las Practicas Desleales en Estados Unidos, Canada y México*, pp. 251-259.
- WITKER VELÁSQUEZ, Jorge. *Introducción al Derecho Económico*. Edit. Harla, México, 1995, pp. 32-161.
- ZAVALA Silvio, *La Encomienda Indiana*, Edit. Porrúa, México, 1973.
- ZIPPELIUS Reinhold, *Teoría General del Estado*, Edit. Porrúa, México, 1999, p.68.
- ZUNIGA HERRERA Elena y ARROYO ALEJANDRE Jesus, et al., *Migración México-Estados Unidos. Implicaciones y Retos para Ambos Países*. Edit. Consejo Nacional de Poblacion, Mexico, 2006, p. 273.

II OUVRAGES SPECIALISES

- AMATUCCI Andrea, ASOREY Ruben y PLAZAS VEGA Mauricio, *La autonomía del Derecho de Hacienda Pública y del Derecho Tributario*, Edit., Universidad del Rosario, 2008.
- ASTUDILLO MOYA Marcela, *Facultades y potencial recaudatorio de los Estados*, En Finanzas Publicas para el Desarrollo, Agenda para el desarrollo, Porrúa, Vol 5, 2007.
- ACOSTA ROMERO Miguel, *Teoria General del Derecho Administrativo*, Edit., Porrúa, 11^{ème}, 1993, México.
- AGUILAR GUTIERREZ Genaro, *Nueva Reforma fiscal en Mexico*, Edit. INAP y Porrúa, 2003.
- AMIEVA HUERTA Juan, *Finanzas Públicas en México*. Edit. Porrúa, 2^{éd}, Mexico, 2010, pp. 64-65, 392.
- AMIEVA HUERTA Juan, *Finanzas Públicas en México*. Edit. Porrúa et Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2004.
- ARREOLA CORRAL Sergio y ARREOLA CORRAL José de la Luz, *Federalismo Fiscal. Instituto de Bibliografía y Documentación*, Mexico, 2002.
- ARRIAGA CONCHAS Enrique, *Finanzas Públicas de México*. Instituto Politécnico Nacional, 2^{éd}, México, 2001, pp.1-349.
- ARRIOJA VIZCAINO Adolfo, *El Federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI*, Colección Ensayos Jurídicos. Edit. Themis, 1999.
- ARRIOJA VIZCAINO Adolfo, *Derecho Fiscal, México*, Edit., Themis, México, 1996.
- ASTUDILLO MOYA Marcela, *Facultades y potencial recaudatorio de los Estados*, En Finanzas Publicas para el Desarrollo, Agenda para el desarrollo, Porrúa, Vol 5, 2007.
- ASTUDILLO MOYA Marcela, *El federalismo y la coordinacion impositiva en Mexico*. Edit. Porrúa y UNAM, 1999.
- BAEZ MARTINEZ Roberto, *Manual de derecho administrativo*, Edit., Trillas, México, 1997.
- BARRERA ZAPATA Rolando, CONZUELO FERREYRA María del Pilar, *Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados* (Ensayo Analítico-Methodológico). Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. y la Universidad Autónoma del Estado de México, 1^{éd}, México, 1989.

- BRAUN Dietmar, WALTJ Sonja, BULLINGER Anne Béatrice, *Fiscal Policies in Federal States*. Edit. ASHAGTE, 2003.
- BRAVO ARTEAGA Juan Rafael, *Derecho Tributario, escritos y reflexiones*. Colección de textos de jurisprudencia, Universidad del Rosario, 2008.
- BOADWAY Robin and SHAH Anwar, *Intergovernmental fiscal transfers. Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability Series*, Edit. The World Bank, 2007.
- BOADWAY Robinet SHAH Anwar, *Fiscal Féderalism, Principles and Practice of Multiorder Governance*, Edit. Cambridge, Washington, 2009.
- CABALLERO URDIALES Emilio, *Los ingresos tributarios del sector público de México*, Facultad de economía de la UNAM, 2006.
- CABRERO MENDOZA Enrique, *Gobiernos Locales Trabajando, Un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, Edit. Cámara de Diputados, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, CIDE, México, 2003.
- CABRERO MENDOZA y CARRERA HERNANDEZ Ady, *Decentralización Fiscal y Debilidades Institucionales. Las Paradojas del Caso Mexicano*. GUERRERO Juan Pablo, Impuestos y Gasto Público en México desde una Perspectiva Multidisciplinaria, Edit. CIDE y Miguel Angel Porrua, Mexico, 2004.
- CABRERO MENDOZA Enrique, *Las Políticas Decentralizadoras en México (1983-1993)*. Edit. CIDE y Porrúa, México, 2007.
- CALZADA PADRON Feliciano, *Derecho Constitucional*. Edit. Harla, México, 1998.
- CANO VELEZ Alberto, *Reflexiones para construir una hacienda pública sólida con visión federalista*, Edit. Liga de Economistas, 2006-2009.
- CARRERA HERNANDEZ Ady Patricia, *Autonomía Fiscal Municipal en el Marco de un Nuevo Modelo de Relaciones Intergubernamentales*. GONZALEZ PARODI Gretchen, Gobiernos Municipales en México. Edit. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2008.
- CARPIZO Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Mexico, 1973.
- CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz, *Planeación, Programación y Presupuestación en México*, Edit. UNAM, México, 2003.
- CHAPOY B. Dolores Beatriz y GIL VALDIVIA Gerardo, *Derecho Fiscal, Introducción al derecho mexicano*, Edit., UNAM, México, 1981.
- COSSIO Jose Ramon, *Comentario al artículo 105 de la Constitución*. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. T.II, Mexico, Edit, IJ UNAM et Porrua, 1995.

- CURIEL VILLASENOR Omar, *Principios Tributarios*, Fundamentos Constitucionales de la Obligación fiscal, 4ème, Edit. Linea Universitaria, Calidad en información, México, 2004.
- DE LA GARZA Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Edit. Porrúa, 28ème, 2010.
- DE LA GARZA Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*. Edit. Porrúa, Mexico, 2003.
- DE LA TORRE VILLAR Ernesto, *Temas de la insurgencia*, Edit. UNAM, 2000
- DIAZ CAYEROS Alberto, Federalism, *Fiscal Authority and Centralization in Latin America*. Edit. Cambridge, 2006.
- FALLETI Tulia G., *Decentralisation and Subnational Politics in Latin America*. Edit. Cambridge University, USA, 2010.
- FAYA VIESCA Jacinto, *Finanzas Públicas*, 8éd. Porrúa, México, 2008.
- FEELEY Malcom M. et RUBIN Edward. *Federalism Political Identity and Tragic Compromise*. University of Michigan. 2008.
- FERNÁNDEZ RUIZ Jorge, *Poder Legislativo*. Edit. Porrúa. 2éd. México, 2004.
- FERNANDEZ RUIZ Jorge, *Servicios Públicos Municipales*. Edit. IJ de la UNAM, Mexico, 2002.
- FOX Jonathan A. et ARANDA Josefina, *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds Program*. La Jolla: University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies, 1996.
- FERNANDEZ JUNQUERA Manuela, *La hacienda local en un Estado Federal, un estudio de derecho comparado*, Edit., Marcial Pons, Madrid, 1994.
- FLORES ZAVALA Ernesto, *Finanzas Publicas Mexicanas*, Vol 1, Porrúa, 1959, p. 306.
- FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*, 18^{ème}, Edit., Porrúa, México 1978.
- GAMIZ PARRAL Máximo, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*. Edit. IJ UNAM, México, 2003.
- GIL VALDIVIA Gerardo, *El federalismo y la coordinacion fiscal : aspectos estructurales de la economia publica*, Edit., UNAM, México, 1975.
- GIRON GONZALEZ Alicia, *Crisis Financiera*. Edit. UNAM et Miguel Porrúa, México, 2003.
- GIUGALE M. Marcelo et WEBB B. Steven, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralisation. Lessons from Mexico*. Edit. The World Bank, Washington, 2000.

- GONZALEZ OROPEZA Manuel, *Las Controversias entre la Constitucion y la Politica*. Edit. IJ de la UNAM , Mexico, 1993, pp. 9-37.
- GONZALEZ RODRIGUEZ Alfonso, *La justicia tributaria en México*, Nueva Coleccion de Estudios Juridicos, No 27, Edit. Jus, 1992.
- GUDINO PELAYO Jose de Jesus, *Controversia sobre Controversia*. Discusion en torno al alcance de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nacion en Controversias Constitucionales, Edit. Porrúa, Mexico, 2000.
- GUERRERO GARCIA Javier, *La lucha por el federalismo en México, una vision sobre los resultados de la Convencion Nacional Hacendaria*, Edit. Porrúa, México, 2005.
- G. FALLETI Tulia, *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Edit. Cambridge, USA, 2010.
- HAMILTON Alexander, JAY John, MADISON James, *Le Fédéraliste*. Edit. Económica, Collection Etudes Juridiques Comparatives, 1988.
- JARACH Dino, *Finanzas Publicas y Derecho Traibutario*, 3eme, Edit., Abeledo Perrot, Buenos Aires Argentina, 2004.
- JIMENEZ GONZALEZ Antonio, *Lecciones de derecho tributario*. Edit. Thomson, 2004.
- KAVALSKI Emilian et ZOLKOS Magdalena, *Defunct federalisms. Critical Perspectives on Federal Failure*. Edit. ASHGATE, 2008.
- LAVIELLE Briseida, PEREZ Mariana et HOFBAUER Helena, *Indice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003*, Edit. Martinez y Gamboa, México.
- LOPEZ CAMACHO Victor Adan, *Deuda Publica de Estado y Municipios : una alternativa para financiar proyectos de infraestructura*, Edit. Indetec, Guadalajara México, 2003.
- LOPEZ HERNANDEZ Rosalinda, *Reforma Fiscal y Federalismo Fiscal*, Ouvrage Collectif, *Conceptos de Reforma Fiscal*, UNAM, Mexico, 2002.
- MANDUJANO RAMOS Nicolas, *Federalismo Fiscal en México, Una propuesta para fortalecer la hacienda publica estatal*, Edit., UNAM, Instituto de Investigaciones Economicas, 2010.
- MARICHAL Carlos y MARINO Daniela, *De Colonia a nacion, impuestos y politica en México, 1750-1860*, Edit., El Colegio de México, 2001.
- MARTINEZ ALMAZAN Raul, *Las relaciones fiscales financieras intergubernamentales en México : propuesta para un sistema nacional de asignacion de recursos financieros a los estados y los municipios*, Edit., Instituto Nacional de Desarrollo Municipal y el INAP, México, 1980.
- MARTINEZ CABANAS Gustavo, *La Administracion Estatal y municipal en Mexico*. Edit. INAP, Mexico, 1985.

- MATUTE GONZALEZ Carlos, *El Reparto de Facultades en el Federalismo Mexicano*, Edit. Porrúa, México, 2007.
- Mc GUIRE Michael, *Decentralization for Satisfying Basic Needs*, An economic guide for policymakers, Edit., Information Publishing, 2ème, USA, 2010.
- MENDOZA VELAZQUEZ Alfonso, *Las Finanzas Públicas Locales en México. Herramientas de Diagnóstico y Respuesta en un Entorno de Crisis*. Ouvrage collectif. México, Edit. Miguel Angel Porrúa, 2011.
- MIRANDA Jose, *El tributo indigena en la Nueva Espana durante el siglo XVI*. Ediciones del Colegio de México, 1980.
- MORA DONATO Cecilia, *Funcion presupuestaria o financiera*, in ESPINOZA PEREZ Eduardo, *Facultades del Congreso en materia presupuestaria*, Edit. Camara de Diputados, Grupo Parlamentario del PRD, 2003.
- MONREAL AVILA Ricardo, *Origen, Evolucion y Perspectiva del Federalismo Mexicano*, Edit., Porrúa y Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2004.
- NAVARRO COELHO Sacha Calmon, *Curso de Direito Tributario Brasileiro*, 7ème, Edit., Forense, Rio de Janeiro, 2004
- NAVA VAZQUEZ Cesar, *La division de Poderes y de funciones en el derecho mexicano contemporaneo*, Edit. Porrúa, México, 2008.
- ORTEGA GONSALEZ Jorge, *Derecho Presupuestario Mexicano*, Edit. Porrúa y la Universidad Iberoamericana, México, 2007.
- OSORNIO CORRES Francisco Javier, *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.
- PATINO Carlos, MARTINEZ MARCA Jose Luis et CASTILLO RENDON Jesus, *Reforma fiscal y su impacto en las finanzas estatales y municipales*, Edit. Porrúa, México, 2011.
- PERRY Guillermo y HERRERA Ana Maria, *Finanzas publicas, estabilizacion y reforma estructural en América Latina*, Edit. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1994.
- RABASA GAMBOA Emilio et ROCHA TORRES Silvia, *Problemas actuales del derecho financiero*, Edit. Porrúa y Tecnológico de Monterrey, México, 2009.
- RABELL GARCIA Enrique, *Federalismo Fiscal Mexicano*, Edit. Universidad Autonoma de Querétaro, Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro, 2010.
- RETKIMAN Benjamin et GIL VALDIVIA, *El Federalismo y la Coordinación Fiscal*. Edit. UNAM.

- REYES TEPACH Marcial, *Las funciones de la Camara de Diputados en el ciclo presupuestario en México, Facultades del Congreso en materia presupuestaria*, Camara de Diputados, LIX Legislatura, 2003, p.39 et suivantes.
- RINCON GALLARDO Gilberto, *El control de las finanzas publicas*, Edit., Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1996.
- RODRIGUEZ MEJIA Gregorio, *Aspectos Fiscales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea*. Edit. UNAM, 1éd, México, 1994, pp. 9-58.
- SACCONI Mario Augusto, *Manual de Derecho Tributario*, Edit., La Ley, Argentina, 2002, pp. 35 et suivantes.
- SANCHEZ MIRANDA Arnulfo, *Aplicacion Practica delCodigo Fiscal 2005, Introduccion al derecho Fiscal*, Edit., ISEF, 2005
- SANCHEZ SANTIAGO Ernest, JAUREGUI Luis e IBARRA Antonio, *Finanzas y Politica en el Mundo Iberoamericano, del antiguo régimen a las naciones independientes*, Edit. Universidad Autonoma e Morelos y el Instituto de Investigaciones José Maria Luis Mora, 2001.
- Secretaria de Hacienda y Credito Público, *Equilibrio y Responsabilidad en las Finanzas Públicas*, Edit. Fondo de Cultura Economica, México, 2005.
- SILVEIRA DEFINI Luiz Felipe, *Manual de Direito Tributario*, 4ème, Edit., Saraiv, Sao Paulo, 2008.
- TAVEIRA TORRES Heleno, *Direito Tributario e Ordem Economica*. Edit., ILADT, Associação Brasileira de direito financiero, Brasil, 2001.
- TORRES ESPINOSA Blanca, *Evolucion y actualidad del tribunal federal de justicia fiscal y administrativa en Mexico*, Lecciones de derecho tributatio inspiradas por un maestro, Eusebio GONZALEZ GARCIA, Tome 1, Edit., Universidad del Rosario, Bogota, 2012, p. 459 et suivantes.
- VALDIVIA GIL Gerardo, *Algunos Aspectos de la Evolución Fiscal en México de 1950 a 1975, Especialmente en el Área de la Tributación*. UNAM, 1978.
- VELÁSQUEZ TREJO Alfonso, *Ingresos Públicos y el Principio de la Sincronía Social y Cultural de los Impuestos*. Dirección General Editorial, Universidad Veracruzana, 2010, pp. 1-205.
- VILLEGAS Hector Belisario, *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, 7ème, Edit. Depalma, Buenos Aires, 2001.
- ZAVALA ORTIZ Jose Luis, *Manual de Derecho Tributario*, Edit., Juridica Cono Sur, Santiago de Chile, 1998.

CHAPITRES DE LIVRES

- COHN H. Theodore, *El TLCAN, el GATT y el Futuro de las Relaciones Comerciales entre Canada, Estados Unidos y Mexico en el Sector Agrícola*, Ouvrage Collectif, México, Estados Unidos y Canadá 1993-1994. pp. 31-45.
- CONCHA CANTU Hugo, *Federalismo: Diseño y Funcionalidad*, CARBONEL Miguel, *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*. Edit. UNAM, 2^{éd}, 2002.
- CONCHA CANTU Hugo, *Federalismo: Diseño y Funcionalidad*. Ouvrage Collectif *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2001, pp. 85-98.
- CORDOVA VIANELLO Lorenzo, *Reforma del Estado y Democracia Gobernable: Algunas Reflexiones*. CARBONEL Miguel, *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*, Edit. UNAM, 2001.
- CRUZ MARTINEZ Mario, *La voz íntima de la democracia : el municipio en Mexico*, in SERNA DE LA GARZA Jose Maria, *Federalismo y Regionalismo*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de derecho constitucional, no 103, Edit. Varios, Mexico, 2002
- ENRIQUEZ SOTO Pedro Antonio, *Constituciones Estatales y Justicia Constitucional*, in ASTUDILLO César, *Derecho Constitucional Estatal*, Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados, Edit., UNAM, 2010.
- FIX FIERRO Hector, *Controversias Constitucionales y federalismo, Un analisis Juridico-politico*, in CABRERO MENDOZA Enrique, *Gobiernos Locales Trabajando, Un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, Edit. Camara de Diputados, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, CIDE, México, 2003.
- FLAMAND Laura, *Sistema federal y autonomia de los gobiernos estatales : avances y retrocesos*, in MENDEZ José Luis, *Los grandes problemas de Mexico*, XIII, Políticas Publicas, Edit. El Colegio de México, 2010.
- GAMIZ PARRAL, Máximo, *Capítulo IV. Distribución de Competencias Legislativas, Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*. UNAM, México, 1990, pp. 99-107.
- GAMIZ PARRAL, Máximo, *Capítulo X. Derecho Constitucional Estatal, Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*. México, UNAM, 1990, pp. 279-287.
- GARCIA SOLIS Ivan, *El Congreso y el federalismo que queremos*, in *El Poder Legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo*, Encuentro Nacional de Comisiones de Reglamentos y Practicas Parlamentarias u homologas, Edit., Camara de Diputados, Ciudad de Manzanillo Colima, 18 de febrero de 2005.
- GARCIA VAZQUEZ Gilberto et LOPEZ GONZALEZ Mauricio, *Fortalecimiento de Ingresos Municipales, Tlalnepantla de Baz y Estado de México*, in CABRERO

MENDOZA Enrique, *Gobiernos Locales Trabajando, Un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, Edit. Camara de Diputados, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, CIDE, México, 2003.

-GARDINER Stephen M. *A contract on future generations ?*, in GROSSERIES Axel et MEYER Lukas H., *International Justice*, Edit. Oxford, USA-UK, 2009.

-GOMEZ GORDILLO Ismael, *Decentralizacion del Gasto Federal mediante la Ley de Coordinacion Fiscal*, in Memoria del IV Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad, *Federalismo y Reforma Administrativa Municipal*, Edit. Secretaria de la Contraloria y Desarrollo Administrativo del Gobierno del Estado de Tabasco, 1998.

-GRAU I CREUS Mireia, *Spain Incomplete Federalism*, In *Federalism and Political Performance*. Edité par Ute Wachendorfer-Schmidt, Edit. Routledge, 2000, pp. 56-63.

-GUIHERI Laurent, *Le Fédéralisme Fiscal Allemand à la Croisée des Chemins : Quelle Issue entre Fédéralisme Coopératif et Fédéralisme Concurrentiel?*. Ouvrage collectif, MIGNOLET Michel, *Le Fédéralisme Fiscal, Leçons de la Théorie Économique et Expérience de 4 Etats Fédéraux*. Edit. De Boeck, Belgique, 2005, pp. 68-69, 77.

-GUTIERREZ E. Geronimo, *Sobre el comportamiento fiscal de los estados : autonomia fiscal, instituciones presupuestales y competencia politica*, in CABRERO MENDOZA Enrique, *Gobiernos Locales Trabajando, Un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, Edit. Camara de Diputados, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, CIDE, México, 2003.

-LAMBERT Thierry, *Quelle fiscalité pour des projets planetaires ?*, in LEROY Marc, *Mondialisation et fiscalité, La globalisation fiscale*, Edit. L'Harmattan, 2006.

-LEVY ALGAZY Santiago, *Decentralizacion del Gasto federal mediante la Ley de Coordinacion Fiscal*, in Memoria del IV Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad, *Federalismo y Reforma Administrativa Municipal*, Edit. Secretaria de la Contraloria y Desarrollo Administrativo del Gobierno del Estado de Tabasco, 1998

-LOPEZ HERNANDEZ Rosalinda, *Reforma Fiscal y Federalismo Fiscal*. Ouvrage Collectif, *Conceptos de Reforma Fiscal*, UNAM, Mexico, 2002, pp. 77, 82.

-MARTINEZ URIARTE Jacqueline, *Relaciones entre los ayuntamientos y los congresos de los estados : ensayo de sistematizacion*, in CABRERO MENDOZA Enrique, *Gobiernos Locales Trabajando, Un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, Edit. Camara de Diputados, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, CIDE, México, 2003.

-MARTI CAPITANACHI, Luz del Carmen, *Las Constituciones Locales en el Sistema Federal Mexicano son Verdaderas Constituciones, Federalismo y Regionalismo, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* Coordinateur, SERNA DE LA GARZA, Jose María, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002.

- MARVAN LABORDE Ignacio, *Ejecutivo Fuerte y División de Poderes: El Primer Ensayo de esa Utopía de la Revolución Mexicana*. Ouvrage Collectif, CASAR María Amparo y MARVAN Ignacio, *Gobernar sin Mayoría, México 1867-1997*. Edit. CIDE y Taurus, 2002, México, pp. 127-155.
- MENEGUS B. Margarita, *Las reformas Borbonicas en las comunidades de indios. Comentarios al reglamento de bienes de la comunidad de metepec*, in Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano, Estudios Historicos, No 26, T. II, UNAM, México, 1988.
- MEYER Jean, *La Diarquía (1924-1928)*. In Ouvrage Collectif, CASAR María Amparo y MARVAN Ignacio, *Gobernar sin Mayoría, México 1867-1997*. Edit. CIDE y Taurus, 2002, México, pp.195-233.
- MOLINA BETANCUR Carlos Mario, *La descentralizacion en América Latina : mito o realidad ?*, in GARCIA RUIZ Luis et GIRON REGUERA, *Estudios sobre descentralizacion territorial, El caso particular de Colombia*, Edit. Universidad Libre de Colombia, 2006.
- MONCAYO RODRIGUEZ Socorro et AINAGA VARGAS Ma. Del Carmen, *Consideraciones en torno a la esclavitud entre los aztecas*, in Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano, Estudios Historicos, No 26, T. II, UNAM, México, 1988.
- MORA BELTRAN Jorge Armando, *La reforma del sistema federal fiscal mexicano*, in VALADES Diego et GUTIERREZ RIVAS, Rodrigo, *Economía y Constitución*, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional IV, Edit., UNAM, México, 2001.
- NACIF HERNANDEZ Benito, *El Impacto del PNR en la Lucha por la Presidencia y la Supervivencia Política de los Legisladores (1928-1934)*. Ouvrage Collectif, CASAR María Amparo y MARVAN Ignacio, *Gobernar sin Mayoría, México 1867-1997*. Edit. CIDE y Taurus, México, 2002, pp.235-264.
- OBREGON SANCHEZ Soraya, *De los conflictos de competencia y constitucionalidad entre los poderes del Estado*, in Homenaje al profesor FIX ZAMUDIO Hector, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2010.
- OROZCO Graciela, *Oportunidades educativas para las comunidades mexicanas en Estados Unidos. Retos de politica publica*. Ouvrage Collectif, LEITE Paula y GIORGULI Silvia, *Reflexiones en torno a la emigracion mexicana como objeto de politicas publicas*. Edit. Consejo Nacional de Poblacion, Mexico DF, 2010, pp. 50-58.
- PANTOJA MORAN David, *El Supremo Poder Conservador. El diseno institucional en las primeras constituciones mexicanas*. Edit. El Colegio de Michoacan, 2005.
- PEREZ VEGA Moises, *El fortalecimiento de las legislaturas locales como agencias de rendicion de cuentas*, in *El Poder Legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo*, Encuentro Nacional de Comisiones de Reglamentos y Practicas Parlamentarias u homologas, Edit., Camara de Diputados, Ciudad de Manzanillo Colima, 18 de febrero de 2005.

- PORTILLO Valdés, *Entre la monarquía y la nación : cortes y constitucion en el espacio imperial español*, Sección I : La reconstrucción histórica, la independencia como crisis profunda, in LEYVA Gustavo, CONNAUGHTON Brian, DIAZ Rodrigo et al. *Independencia y Revolución : pasado, presente y futuro*, Edit. Fondo de Cultura Económica y Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2010.
- REBOLLEDO HERRERA, Oscar, *El Federalismo como forma de división del poder público en el contexto constitucional y sus implicaciones en materia tributaria, Federalismo y Regionalismo, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*.
- RIOS GRANADOS Gabriela, *Recaudación Como Base de una Reforma Fiscal, Conceptos de Reforma Fiscal*. UNAM, 2002, pp. 109-133
- ROCHA TORRES Silvia Eugenia, *Perspectiva Constitucional de la deuda pública federal*, in RABASA GAMBOA Emilio et ROCHA TORRES Silvia, *Problemas actuales del derecho financiero*, Edit. Porrúa y Tecnológico de Monterrey, México, 2009.
- RODRIGUEZ AFONSO José Roberto, Brasil, un caso aparte, in Decentralización en perspectiva comparada, España, Colombia y Brasil, Edit. ILDIS, Bolivia, 2005.
- SCHWARTZ Gerd et LIUKSILA Claire, *Argentine. Ouvrage collectif*, TER-MINASSIAN Teresa, *Fiscal Federalism in theory and Practice*. Edit. International Monetary Fund, Washington, 1997.
- SERNA DE LA GARZA José María, *Estado de derecho y transición jurídica*, in CABALLERO JUAREZ Antonio, Edit. UNAM, 2002.
- SMOKE Pole, J GOMEZ et E. PETERSON George, *Understanding decentralization : the need for a broader approach*, Ouvrage collectif *Decentralization in Asia and Latin America. Towards a comparative interdisciplinary perspective*. Edit. EE, Studies in fiscal Federalism and state-local finance, 2006
- TORRES ESPINOSA Eduardo, *El Poder Judicial en México y la Nueva Fuerza entre los Poderes Públicos, 1994-2003*. In CORONA ARMENTA Gabriel, *Los Poderes Federales en la Consolidación Democrática de México*. Edit. UNAM et GERNIKA, México, 2006, pp. 109-206.
- TORRES MERCADO Tomas, *Federalismo Fiscal*. Ouvrage collectif, *Conceptos de Reforma Fiscal*, UNAM, 2002, pp. 142 et suivantes.
- TORTOLERO CERVANTES Francisco, *Un Principio de Subsidiaridad para México, Otra maniobra para centralizar el poder?* In ASTUDILLO Cesar y CASARIN LEON Manlio Fabio, *Derecho Constitucional Estatal*, Memoria del VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados, Edit., UNAM, 2010
- VILLANUEVA ALCOCER Jorge, *La Reforma del Estado en el Ambito municipal*, in Memoria del IV Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad, *Federalismo y Reforma Administrativa Municipal*, Edit. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno del Estado de Tabasco, 1998

III ARTICLES

- ABRUCIO Fernando Luiz, A coordenação federativa no Brasil : a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula, in *Revista de Sociologia Política*, No 24 :41-67, Junio, 2005.
- ACOSTA Octavio, *Experiencias, retos y desafíos en la profesionalización de los municipios en México*, MERINO Mauricio, *La gestión Profesional de los Municipios en México*, Edit. CIDE, 2006.
- AGLIETTA Michel et al, *Clinton et la Mutation de L'Économie Américaine*. *Revue Politique et Parlementaire*, Paris, Año 95, Núm. 966. Juillet-Aout 1993, pp. 1-6.
- AGUILAR RIVERA Jose Antonio, *Derechos Humanos y Derechos Indígenas : En Busca del Sujeto Perdido*. *Revista Bien Común y Gobierno*, Año 4, No. 43 Junio de 1998, México, pp. 7-57.
- AGUILAR RIVERA Jose Antonio, *Oposición y Separación de Poderes : La Estructura Institucional del Conflicto, 1867-1872*. *Ouvrage Collectif*, CASAR María Amparo y MARVAN Ignacio, *Gobernar sin Mayoría, México 1867-1997*. Edit. CIDE y Taurus, 2002, México, pp.19-45.
- AGUILAR Jose Luis, AVILA GARCIA Roberto, MACIAS LLAMAS Jose Gabriel, *La Reconducción Presupuestaria como medio de Sustentabilidad de la Actividad Financiera*. Edit. Indetec, Guadalajara, Mexico, 2006.
- ALANIS ENCISO Fernando Saul, *Regreso a casa : La repatriación de mexicanos en Estados Unidos durante la gran depresión, el caso de San Luis Potosi, 1929-1934*. *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, No. 29, Enero-Junio, Mexico, 2005, pp. 119-148.
- ALANILS Gustavo, *Ampliación de la esfera de la Administración Pública*. *Revista de Administración Pública* *ibid.*, pp. 53-56.
- ALEXEI, V. Novikov, *Le Recul du Fédéralisme en Russie : l'Exemple du Budget*. *Pouvoirs*, No. 112, 2005, pp. 111-112.
- ALMADA Carlos, *Desconcentración y Descentralización en México*, *Revista de Administración Pública*, pp. 52-64.
- ALVARADO MORALES Manuel, *El Principio del Pacto Político en la Tradición del Cabildo Hispanoamericano*. *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, Volume LVII, No 3-4, 1988, pp. 213-216.
- AMAYA VENTURA Ma. De Lourdes, *Acción Pública, Instituciones y Efectividad de los Mecanismos de Cooperación en el Sistema de Gestión del Agua de Aguascalientes*. *Gestión y Política Pública*. Vol. XIX. Núm. 1. I Semestre de 2010, pp. 37-77.
- AMPARO CASAR Maria, *Nuevo Mapa del Poder Político*. *Revista Nexos: Elecciones, lo Bueno, lo Malo y lo Peor*, No 334, Agosto 2006, México, pp. 43-46.
- AMPARO CASAR Maria, *Los gobiernos sin mayoría en México : 1997-2006*. *Política y Gobierno*, Vol. 15, No. 2, Edit. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2008.

- ANASTOPOULOS Jean, *Finances publiques et fédéralisme*. Revue française de Finances Publiques, No. 20, 1987.
- ANTONIO CRESPO José, *La Institución Presidencial como Eje de la Transición Política Mexicana in Presidencialismo*. Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Federal Electoral, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1^{éd}, 1996, pp. 93-141.
- ARAUJO TATIANA, TURRA Cassio y QUEIROZ Bernardo, *Equidad intergeneracional en el Brasil : transferencias de seguridad social y educación pública entre generaciones nacidas en el periodo 1923-2000*. Notas de Población, No. 90, CEPAL, pp. 73-84.
- ARELLANES JIMÉNEZ Paulino, *El Federalismo y Municipio Contemporáneo en las Relaciones Internacionales: El Caso Mexicano*, Argentina Global 18. (Enero-Julio), Centro Argentino de Estudios Internacionales, Buenos Aires, 2008.
- ARELLANO David, CABRERO Enrique, *La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿Son argumentos antiliberales? Justicia y Equidad en el debate organizacional público*. Gestión y Política Pública, Vol. XIV, Núm. 3, II Semestre de 2005, pp. 599-618.
- ARELLANO GAULT David, LEPORE Walter, *Poder, Patrón de Dependencia y Nuevo Institucionalismo Económico. Límites y Restricciones de la Literatura Contemporánea*. Gestión y Política Pública, Vol. XVIII, Núm. 2, II Semestre de 2009, pp. 253- 305.
- ARELLANO GAULT David, RIVERA SÁNCHEZ Liliana, *Gobiernos Locales: Innovaciones y Perspectivas en la Gestión de la Participación Social*. Gestión y Política Pública, Vol. VIII, Núm. 1, Primer Semestre de 1999, pp. 1-16.
- ARMENTA LOPEZ Leonel Alejandro, *Federalismo y Decentralización*, Revista Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano, No. 1, Enero-Junio, Edit. Asociacion Mexicana de Egresados del INAP de Espana, 1996, pp. 3-15.
- ARNAIZ AMIGO Aurora, *Antecedentes del Municipio*. Revista de Estudios Políticos, Centro de Estudios Constitucionales, No. 216, Noviembre-Diciembre 1977, pp.233-261.
- ARZE F. Javier, MARTÍNEZ VÁZQUEZ Jorge, *Descentralización en América Latina desde una Perspectiva de Países Pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua*. Gestión y Política Pública, Vol. XIII, Núm. 3, II Semestre de 2004, pp. 619-661.
- ARREDONDO OLVERA Sergio, *Prioridades de la Agenda Municipalista*, Examen, Especial, México, 2010, pp. 40-43.
- ASTUDILLO MOYA Marcela, *La coordinacion fiscal en Mexico. Logros y desafios*. Revista Latinoamericana de economia, Problemas y desarrollo, Comentarios y debates, Vol. 36, No. 141, Abril-Junio, 2005, pp. 205-210.
- AUPING BIRCH Juan, *Sistema de Competencia e Integración Comercial en Norteamérica*. Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Cooperación Internacional, México, 1994, pp. 133-170.
- AUSSILLOUX Vincent et PAJOT Michaël, *L'ALENA est-il Discriminatoire à l'Encontre des Exportations Européennes au Mexique?* Économie Internationale, Núm. 89-90, Francia, 2002/1-2, pp. 315-338.

- AYALA ESPINO José, *Economía del sector público mexicano*,. Edit. Esfinge, Facultad de economía de la UNAM, 2005.
- AYRES Robert, *Governance in Mexico a Comprehensive Development Agenda for the New Era*. The World Bank. Washington, D.C., 2001, pp. 721-747.
- BÁEZ MORENO Andrés, *Fundamento y Ámbito de la Reserva de Ley en Materia Tributaria. Algunas Reflexiones Críticas al Hilo de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español*. Instituto de Estudios Fiscales, *Crónica Tributaria*, Núm. 133, 2000, pp. 59-82.
- BAEZ SILVA Carlos, *Seminario Municipio y Justicia en México : Tema Controversia Constitucional y los Municipios. 7 de Julio de 1999*, Foro Legislativo. Iniciativa, Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Octubre-Diciembre de 1999, pp. 159-204.
- BAHLBY Bev, *Choix Fiscaux: Attribution des Responsabilités en Matière d'Imposition dans les Fédérations*. *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Núm. 167, 2001/1, pp. 99-108.
- BALDACCI Emanuele, DE MELLO Luiz, INCHAUSTE Gabriela, *Crisis Financiera, Pobreza y Distribución del Ingreso*. Finanzas y Desarrollo, Junio 2002, pp. 24-27.
- BARBA SOLANO Carlos, *Los Estudios sobre la Pobreza en América Latina*. Revista Mexicana de Sociología, No. 71, Núm. Especial, Diciembre, 2009, pp. 9-49.
- BARRAGAN José, *Introducción al Federalismo. La Formación de Poderes en 1824*. Coordinación de Humanidades UNAM, 1978.
- BARRERA ZAPAT Rolando et CONZUELO FERREYRA María del Pilar, *El Proceso Centralización-Descentralización y las Administraciones Estatales*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. y la Universidad Autónoma del Estado de México, 1^{ed}, 1989, pp.121-175.
- BARRIGA DELGADO Emilio, VÁZQUEZ COTERA Daniel, *México,y Federalismo Fiscal en las Entidades Federativas, 1940-2000*. *Rev. de Análisis Económico y Social. Comercio Exterior*, Vol. 56, Núm. 10, Octubre, 2006, pp. 834-842.
- BARTLETT DIAZ Manuel, *Reforma Municipal y Reforma Política*. Revista Estudios Municipales, No. 5, Septiembre-Octubre, 1985, pp. 17-25.
- BEAUD Olivier, *L'Europe Vue Sous L'Ángle de la Fédération. Le Regard Paradoxal de Paul Reuter*. *Revue Francaise de Théorie de Philosophie et de Culture Juridiques*, Núm. 45, France, 2007, pp. 48-71.
- BECERRIL TORRES Osvaldo U. et al., *Indicador de Infraestructuras Productivas por Entidad Federativa en México, 1970-2003*. *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, Núm. 2, II Semestre de 2009, pp. 379-438.
- BEHAR Daniel et al., *Mécano Territorial. de l'ordre Territorial à l'efficacité Interterritoriale*. *Pouvoirs Locaux, Les Cahiers de la Décentralisation*, Trimestriel, no 83 IV/2009, Décembre, pp. 78-83.

- BEGNE GUERRA Alberto, *Democracia y control de constitucionalidad. Los derechos político-electorales del ciudadano y el acceso a la justicia*. Cuadernos de Divulgacion, No. 3, Edit. Tribunal del Poder Judicial de la Federación, Mexico, 2003, pp. 33-37.
- BÉUF Jean Luc, *Les Collectivités territoriales et la décentralisation*. Découverte de la vie publique, Edit. La documentation française, 2éd, 2006.
- BERTHEY Thierry, *III. Finances et Décentralisation: Perspectives sur la Formation Professionnelle*. Annuaire des collectivités locales. Tome 25, Le Financement des Politiques locales, 2005, pp. 43-53.
- BERUMEN BARBOSA Miguel, *La Vulnerabilidad de la Seguridad Nacional ante el Tratado del Libre Comercio*. Observatorio de la Economía Latinoamericana, Marzo, 2003, pp. 1-6. <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/>.
- BIRD Richard; VAILLANCOURT Francois, *Dècentralisation Finqcière et Pays en Dèveloppement: Concepts, Mesure et Evaluation*. L'Actualité économique, Revue d'Analyse Économique, Vol. 74, Núm. 3, Septiembre, 1998, pp. 1-25, 343-362.
- BLOCH Avital, *Los Ensayos Federalistas: Pragmatismo e Idealsimo en la Concepción de la Constitución Norteamericana*. Revista Americana de Ciencias Sociales, Enero/Abril, Mexico, 1988, pp.112-137.
- BOADWAY Robin, *L'Impératif des Transferts de Réparatition Fiscale*. Revue Internationale des Sciences Sociales, No.167, 2001/1, pp. 109-117.
- BONVECCHI Alejandro, *Les Aspects Politiques Du fédéralisme Budgétaire en Argentine : À L'Aune Des Négociations Fiscales Fédérale in Problèmes D'Amérique Latine*. Núm. 56, Printemps 2005, pp.129-152.
- BOURGEOIS Isabelle, *Quels choix fiscaux pour l'Allemagne? Regards sur l'économie allemande*, Bulletin Economique du Cirac, No. 65, 2004, pp.10- 16.
- BOUTON Laurent, VERARDI Vincenzo, *Le Fédéralisme Budgétaire*, Valenduc, C., Ed., L'impôt et la Politique Fiscale en Belgique, Collection Economie, Brussels : Editions de l'ULB, 2011, pp. 1-20.
- BOYER Jean-Claude, *La Fédéralitaion. La Fixation de la Frontière Linguistique*. Belgique: l'État fédéral, une étape? France, Núm. 795, 26 décembre 1997, pp. 27-47.
- BRAMI CELENTINO Alexandrine; SIROËN Jean-Marc., *Mondialisation et Politique Fiscale au Brésil*. Centre d'études et de recherches internationaux. Science Po. Les Études du CERI, No.140, décembre, 2007, pp. 1-50.
- BREUD Olivier, *Fédéralisme et Souveraineté. Notes pour une théorie constitutionnelle de la Federatio in Revue Droit Public et de la science politique en france et a L'Étranger*, No. 1, France, 1998, pp.83-122.
- BREWER CARIAS Allan, *Etudes de Droit Public Comparé*,.Académie International de Droit Compaté, Bruylant, Bruxelles, 2001.
- BURGOA ORIHUELA Ignacio, *Cuando la federacion es parte en una controversia ?* Revista Lex, Difusion y analisis, Tercera época, ano 1, No.4, Octubre, 1995- BARRUEGOS Susana, *El*

Nuevo papel del Poder Judicial en Mexico: La Corte Suprema Bajo un Nuevo Federalismo, Ouvrage collectif, LODONO TORO Beatriz, *Estado de Crisis o Crisis del Estado*, Edit. Universidad del Rosario, Bogota, Colombia, 2003.

-B. WEBB Steven, *Decentralization in Mexico a Comprehensive Development Agenda for the New Era*. The World Bank, Washington, D.C., 2001, pp. 709-721.

-CABRERO MENDOZA Enrique, *Capacidades Institucionales en Gobiernos Subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?*. *Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, Núm. 3, II Semestre de 2004, pp.753-784.

-CABRERO MENDOZA Enrique, *Usos y Costumbres en la Hechura de las Políticas Públicas en México. Límites de las Policy Sciences en Contextos Cultural y Políticamente*.

-CADENA INOSTROZA Cecilia, FRANCO MAASS Sergio, CAMPOS ALANÍS Héctor, *Territorialidad y política. El caso de la División del Municipio de San Felipe del Progreso, Edomex*. *Gestión y Política Pública*. Vol. XVI. Núm. 2. II Semestre de 2007, pp. 422-464.

-CALVO OCHOA Luis, *La Ley Federal de Competencia Económica y el Proceso de Ajuste Económico*. Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Cooperación Internacional, México, 1994, pp.13-35, 45-47.

-CAMERON David, *Les Structures des Relations Intergouvernementales Dans les Systèmes Fédéraux*. *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Núm. 167, 2001/1, pp. 131-138.

-CARBONELL Miguel, *Los municipios mexicanos en el siglo XXI*. Presencia de los partidos en los municipios de la Republica Mexicana. In *Examen*, No. 188/ ano XX, Octubre, Mexico, 2010, pp. 15-17.

-CARBONELL Miguel, *Sobre la Reserva de la Ley y su problemática actual*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autonoma de Zacatecas*, Vínculo Jurídico, No. 42, Abril-Junio, Mexico, 2000, p. 33.

-CARBONELL Miguel, *El Estado Federal en la constitución mexicana :una introducción a su problemática*. *Boletín Mexicano de derecho comparado*. No. 91, Enero-Abril, UNAM, Mexico, 1998.

-CÁRDENAS GRACIA Jaime, *El Municipio en las Controversias Constitucionales*. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXIX, Núm. 86, Mayo-Agosto de 1996, pp. 447- 466.

-CARLOS GROSSO Juan, *Las alcabalas y la historia economica de la Nueva Espana*, in *Boletín de Fuentes para la Historia economica de México*, No 1, 1990.

-CARPIZO Jorge, *Constitución y Revolución*, *Revista de la Facultad de Derecho*. Mexico, 1970, pp.1135-1163.

-CARPIZO Jorge, *Veintidós años de Presidencialismo Mexicano: 1978-2000. Una Recapitulación*. *Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, No. 9, Enero de 2001, pp. 1-18.

-CARREON ROJANO Hector, *El Municipio, Origen, Evolución y Proyección*. *Boletín Informativo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana*. Segundo Tomo, No. 20, Enero-Junio, México, 1987, pp. 7-20.

- CARRILLO ARENA Guillermo, *Reforma Urbana y Reforma Municipal*. Revista Estudios Municipales, No. 6, Noviembre-Diciembre, 1985, México, pp. 13-31.
- CASAR PEREZ Maria Amparo et HERNANDEZ TRILLO Fausto, *Qué es el presupuesto federal. Programa de presupuesto y gasto publico*. Edit. Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999, pp. 9-10.
- CASTELLS Antoni, *Haciendas Locales, Autonomía y Responsabilidad Fiscal*. Gestión y Política Pública, Vol. VIII, Núm. 2, México, Segundo Semestre de 1999, pp. 277-298.
- CASTRO y CASTRO Juventino, *Los derechos sociales en la constitucion de 1917*, in FERRER MAC GREGOR Eduardo y ZALDIVAR LELO DE LARREA Arturo, *La ciencia del derecho procesal constitucional*, Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, T. IV Derechos fundamentales y tutela constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008.
- CASTRO LOZANO Rosario, *Desarrollo Regional y Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Municipales*. NAVARRO ARREDONDO Alejandro et MEIXUEIRO NAJERA Gustavo, *Federalismo y Planeación Regional en México*, Edit. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2007, pp. 19-34.
- Centro de Estudios de las Finanzas Publicas de la Camara de Diputados de la LIX Legislatura, *La aprobacion del Presupuesto y el papel legislativo*, Edit. Camara de Diputados, México, 2003.
- CEPEDA TOVAR Samuel, *En Busca del Ciudadano, Aportaciones a la Construcción Ciudadana Municipal*. Bien Común, Publicación de la Fundación Rafael Preciado, No. 162, año XIV, Junio, México, 2008, pp. 70-79.
- Chapitre 2. *Évolutions Dans les Pays Membres de l'OCDE, Perspectives Économiques de l'OCDE*. 2008/84, No. 84, pp. 91-204.
- CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz, *El Municipio como Poder Político*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Edit. IIJ. UNAM, No. 78, Septiembre-Diciembre, 1993, pp. 865-884.
- CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz, *Presupuestacion programatica local*, in Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No 102, septiembre-diciembre 2001.
- CHARLES RAMÍREZ Enrique, *Presidencialismo y Estabilidad en el Sistema Político Mexicano in Presidencialismo*. Congreso Nacional de Ciencia Política. Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Federal Electoral, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1éd, 1996, pp. 37-47.
- CHRISTENSEN Tom y LÆGREID Per, *El Estado Fragmentado: Los Retos de Combinar Eficiencia, Normas Constitucionales y Democracia*. Gestión y Política Pública, Volume XIV, Núm. 3, II Semestre de 2005, pp. 557- 598.
- CORDERA CAMPOS Rolando, *Sobre el Presidencialismo Económico: Notas desde su Crepúsculo in Presidencialismo*. Congreso Nacional de Ciencia Política. Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Federal Electoral, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1éd, 1996, pp. 65-75.

- CORREA Eugenia, *México, Crisis Económica y Financiera*. Análisis, Núm. 6, Mayo-Agosto, 2010, pp. 83-104.
- COOK Maria Lorena, MIDDLEBROOK Kevin et MOLINAR HORCASITAS Juan, *Las dimensiones políticas del ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones*, Edit.UNAM, México, 2007, pp. 37-40.
- CROMMELIN Michael, *Le Règlement des Différends Dans les Systèmes Fédéraux*. Revue Internationale des Sciences Sociales, No. 167, 2001/1, pp. 149-155.
- DAFFLON Bernard, *Le Fédéralisme Fiscal en Suisse: un relevé des enjeux constitutionnels, des responsabilités budgétaires et de la péréquation*. Département d'économie politique, Université de Fribourg, Suisse, pp. 1-53.
- DAHLBY Bev, *Choix fiscaux: attribution des responsabilités en matière d'imposition dans les fédérations*. Revue internationale des sciences sociales, No. 167, 2001/1, pp. 99-108.
- DANIEL James et al., *Ajuste Fiscal para la estabilidad y el crecimiento*. Fondo Monetario Internacional, No. 55-S, Washington, 2006, pp. 1-87.
- DAVEZIES Laurent. *Les enjeux de la Réforme. Décentralisation: Un Risque d'inégalités Accrues?* En Cahiers Français. Décentralisation, Etat et territoire, No. 318, Janvier-février 2004, p. 69.
- DAVILA ESTEFAN David y CABALLERO SOSA Lila, *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*. Cuadernos del Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en Mexico, Edit. fundar, 2005.
- DE ANDREA Francisco Jose, *La restauracion de los tres pilares del constitucionalismo mexicano: el original sistema presidencial, el principio de no reeleccion y el articulado de contenido social*. Boletín Mexicano de derecho Comparado, Sexagesimo aniversario, Número conmemorativo, 1948- 2008, año 2008, pp. 2-13.
- Décentralisation à l'Est. Avant-propos*, Le Courrier des Pays de l'Est 2003/3, No. 33.
- DE CHANTAL François Vergniolle, *Les revendications locales et le système fédéral américain*. Fédéralisme Régionalisme, Volume 9, No. 1, *Le fédéralisme américain*, 2009. Disponible en ligne. <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=782>.
- DE LA MADRID H. Miguel, *La Reforma del Estado en México. Una Perspectiva Histórica*. Gestión y Política Pública, Vol. 4, Núm. 2, México, segundo semestre de 1995, pp. 329- 346.
- DE LEÓN LEDESMA Javier, DORTA VELÁZQUEZ José Andrés, PÉREZ RODRÍGUEZ Jorge V., *Contraste de los modelos de asignación presupuestaria en el presupuesto social municipal*. Gestión y Política Pública, Vol. XIX, Núm. 2, II Semestre de 2010, pp. 351-394.
- DE MELLO Luis, *Fiscal Decentralisation and Public Investment: The Experience of Latin America*. OECD Economics Department Working Papers, No. 824, 2010, pp. 1-28.
- DEL REFUGIO GONZÁLEZ María, CABALLERO JUÉREZ José Antonio, *Notas para el Estudio del Proceso de Formación del Estado de Derecho en México. Los modelos de Estado de la Constitución de 1917*. Historia del Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Núm. 10, Febrero, 2001, pp. 1-33.

- DELGADO AGUILAR Francisco Javier, *Orígenes e Instalación del Sistema de Jefaturas Políticas en México, 1786-1824*, in Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, No. 28, Julio-Diciembre, 2004, p. 7.
- DELGADO RIVERO Francisco José, *La Estructura Tributaria Europea: Un Estudio Comparado*. Instituto de Estudios Fiscales, Crónica Tributaria, No. 133, 200, pp. 83-99.
- Departamento del Distrito Federal, *Principios sobre el Federalismo Mexicano: 1824*, Edit. Conciencia Civica, México, DF, 1984, pp. 7-15.
- DE WITTE Bruno, *Regional Autonomy, Cultural Diversity and European Integration: the Experience of Spain and Belgium*, ORTINO Sergio, ZAGAR Mitja et MASTNY Vojtech, *The changing faces of federalism: Institutional reconfiguration in Europe from East to West*. 2005, pp. 202-221.
- DÍAZ CAYEROS Alberto, *El federalismo y los límites políticos de la redistribución*. Gestión y Política Pública, Vol. XIII, Núm. 3, II Semestre de 2004, pp. 663-687.
- DIAZ FLORES Manuel, *The Budget Process in México*. Revista Universo Contabil, volume 7, No.1, jan/mar, 2011
- DURAN Patrice, *L'évaluation des Politiques Publiques: une Resistible Obligation*. RFAS 1-2. 2010, pp. 7- 24.
- DURAND ALCANTARA Carlos Humberto, *Desarrollo, Autonomía y Municipio, un Balance en Torno al Advenimiento de los Pueblos Indios*. Gobierno Municipal: Espejismo o Realidad? . In Revista SCLC/ Estudios Jurídicos y Políticos, No. 4, México, Julio-Diciembre, 2006, pp. 85-100.
- DURAZO HERNAN Julian, *L'activité internationale des régions. Une perspective mexicaine*. Revue Etudes Internationales, Vol. 31, No. 3, 2000, pp. 475-487.
- DURAZO HERMAN Julian, *Concevoir le fédéralisme en Amérique Latine, Fédéralisme et Régionalisme*, Volume 9, No. 1, *Le fédéralisme américain*, 2009. Disponible en ligne. <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=784>.
- DUBRESSON Alain, FAURE Yves-André, *Décentralisation et Développement local : Un Lien à Penser*. In Tiers-Monde, 2005, tome 46, No.181, pp.7-20.
- ESCOBEDO Juan Francisco, *México : Poliarquia en construcción : Democratización, comunicación, información y gobernabilidad*, Edit. Universidad Iberoamericana, 2004.
- ESQUIVEL Alvarado et DE JESUS Miguel, *El hecho imponible y su cobertura por el principio constitucional de la legalidad tributaria*. Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, año III, No. 8, Julio, México, 1999, pp. 34-36.
- ESTRADA MICHEL Rafael, *La teoría constitucional en la profecía del Padre Mier sobre la federación mexicana*, in Anuario Mexicano de historia del Derecho XI-XII 1999-2000.
- Etudes Economiques, *Le problème de la dette extérieure de l'Amérique Latine de 1982-1991*, Banque Sudameris.

- FAYA VIESCA Jacinto, *La constitucion tendra que otorgarles a los municipios la autonomia municipal*, VALENCIA CARMONA Salvador, *El municipio en Mexico y en el mundo*. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, UNAM, Mexico, 2005, pp. 36-49.
- F. BLUMSTEIN James, *Federalism and Civil Rights: Complementary and Competing Paradigms*. Vanderbilt Law Review, Vol. 47, No.5, México, Octubre, 1994, pp. 1251-1301.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Derecho Procesal Constitucional Local (La Experiencia en Cinco Estados: 2000-2004)*. In Revista ARS IURIS, Universidad Panamericana, No. 32, México, 2004, pp. 11-39.
- FERNANDEZ RUIZ Jorge, *La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115*. In Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Cuestiones Constitucionales, Numero 4, Enero- Junio, México, 2001.
- FEO ARTILES Jose Lino et FERRER MUNOZ Manuel, *Los límites de la democracia*, In Boletín Mexicano de derecho comparado. No. 91, UNAM, México, 1998.
- FIX ZAMUDIO Héctor, *Introducción al Estudio del Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX*. Instituto de Administración Local, Madrid, España, 1969, pp. 1070- 1110.
- FLEINER Thomas et HOTTINGER Julian Thomas, *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 10, No. 1, 2003, pp. 82-83.
- FLORES ZAVALA Ernesto, *El problema de la interpretacion de las Leyes fiscales*. Revista de Administracion Publica, No. 14, Enero-Febrero, Mexico, 1960, pp. 28-30.
- F. MARGADANT Guillermo, *Los funcionarios municipales indianos hasta las reformas gaditanas*, in Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano, Estudios Historicos, No 26, T. II, UNAM, México, 1988.
- FRENCH DAVIS Ricardo, *El Contexto de las Privatizaciones y la Situación Actual. Entre el Consenso de Washington y el Crecimiento con Equidad*. Nueva Sociedad, Núm. 207, Enero-Febrero, 2007, pp. 45- 62.
- FUENTE ALONSO Alejandro, *El Municipio y los Servicios Publicos*, VALENCIA CARMONA Salvador, *El municipio en Mexico y en el mundo*. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, UNAM, Mexico, 2005, pp. 685-694.
- G. HOLCOMBE Randall, *Constitutions and Democracy*. Revue de l'Institut d'Économie Publique, Deux Numéros par an, Florida State University, Núm. 7, Belgique, 2001/1. pp. 1-19.
- G.C., Rugeri, *The Fiscal Dividend and the Federal Debt. Canadia*. Tax Journal/ Revue Fiscale Canadienne, Vol. 46, No.2 1998, pp.341-356.
- GÁMIZ PARRAL Máximo, *Capítulo II. La Independencia del Estado Mexicano y el Federalismo*. In Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, 1éd, Núm. 22, 2003, pp. 55-63.
- GAMIZ PARRAL Gamiz, *Las relaciones del municipio, los estados y el gobierno federal en Mexico. Nuevo artículo 115 Constitucional*. VALENCIA CARMONA Salvador, El

municipio en Mexico y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal. UNAM, Mexico, 2005.

-GARCÍA DEL CASTILLO Rodolfo, *Retos y Perspectivas de la Administración Municipal en México*. Gestión y Política Pública, Vol. III, Núm. 2, Segundo Semestre de 1994, pp. 399-449.

-GARCIA DELGADO Jorge Luis, *Hacia un federalismo economico : el reto de los proyectos regionales y municipales*, NAVARRO ARREDONDO Alejandro et MEIXUEIRO NAJERA Gustavo, *Federalismo y Planeación Regional en México*. Op.cit., pp. 77-67.

-GARCIA LAGUARDIA Jorge Mario, *La Influencia de la Constitución Americana en el Constitucionalismo Centroamericano. Tres Instituciones, In La Constitución Norteamericana y su Influencia en Latinoamerica, (200 años 1787-1987)*. Cuadernos Capel, No. 23.

-GARCÍA MORENO Víctor Carlos, *Neoproteccionismo y Paneles*. Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Cooperación Internacional, México, 1994.

-GARCIA PEREZ Rafael, *El Régimen Tributario en las Intendencias*, in Anuario Mexicano de historia del Derecho XI-XII 1999-2000.

-GARCIA RICCI Diego, *La soberanía estatal, la Constitución local y la justicia constitucional*. Entidades federativas y el derecho constitucional en Mexico, III, UNAM, 2003, pp. 112-130.

-GARCIA ROQUE Viridiana Maroney, *Porque y para que la Armonización Contable*. Federalismo Hacendario, No.168, Marzo- Abril, Edit. Indetec, México, 2011, pp. 39-41.

-GARCIA SILVA Agustin, *Análisis Constitucional de los Ambitos de la Federación, los Estados y Municipios*. Obra Conmemorativa de los 50 años del TFF, Tomo V, Mexico, 1988, pp. 300-308.

-GARRIDO FALLA Alejandro, *La Descentralización Administrativa*. Serie Ciencias Jurídicas y Sociales, Núm. 14, Costa Rica, 1967, pp. 19-97.

-GIBBINS Roger, *La Gouvernance Locale Dans les Systèmes Politiques Fédéraux*. Revue Internationale des Sciences Sociales, Núm. 167, 2001/1, pp. 177-185.

-GIUFFRÈ Vincenzo, *La Res Publica Dei Municipia*. Revue LABEO Rassegna di Diritto Romano, Vol.43, Roma, 1993, pp.480-487.

-GODEK Magdalena, *Les Finances Locales en Pologne. Une Réorganisation Bien Engagée*. Revue Internationale des Sciences Sociales, No. 33, 2003/3, pp. 39-46.

-GOLDFRANK Benjamin, *Los Procesos de "Presupuesto Participativo" en América Latina: Éxito, Fracaso y Cambio*. Revista de Ciencia Política. Universidad de Nuevo México. E.U., Vol. 26, No. 2, 2006, pp. 3-28.

-GOMEZ COLLADO Roberto, *La participación popular en la Planeación Democrática del Desarrollo Estatal en Mexico*. Revista de Administración Pública, El sistema Nacional de Planeación Democrática. Tribuna, Edit. INAP, junio-diciembre, Vol. 55/56, Mexico, pp. 65-76.

- GÓMEZ HAAZ Nelly Sofía, *Controversias Constitucionales: Forma de Defensa del Federalismo*. Revista del Instituto Electoral del Estado de México, Apuntes Electorales, Año 1, Núm. 6, Noviembre, 2001- Enero, 2002, pp. 9-43.
- GONZALEZ OROPEZA Manuel, *El Poder Municipal*. Revista ARS IURIS, Universidad Panamericana, No. 32, México, 2004, pp. 59-73.
- GONZALEZ OROPEZA Manuel, *Gobierno Municipal: Espejismo o Realidad?* Revista SCLC/ Estudios Jurídicos y Políticos, No. 4, Julio-Diciembre, 2006, México, pp. 9-16.
- GONZALEZ OROPEZA Manuel, *Las Elecciones Municipales en la Democracia Mexicana*. Revista Lex, Difusión y Análisis, Julio, 2007, pp. 21-42.
- GONZALEZ OROPEZA Manuel, *Seminario, Municipio y Justicia en México: Tema Medios de Protección de los Municipios*. 5 de Julio de 1999, Foro Legislativo, Iniciativa, Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Octubre-Diciembre de 1999, pp. 75-203.
- GONZALEZ OROPEZA Manuel, *Sistema Federal y Presidencial en México*. Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, ARS IURIS, Núm.10, 1993, México, pp. 123-140.
- GONZALEZ ROMAN Iglesias, *Planes Politicos, Proclamas, Manifiestos y otros Documentos de la Independencia al Mexico Moderno, 1812-1940*. IJ de la UNAM, 1998.
- GONZALEZ ROMERO Victor Manuel y GOMEZ HERNANDEZ Hector Eduardo, *La planeacion como instrumento de desarrollo*, NAVARRO ARREDONDO Alejandro et MEIXUEIRO NAJERA Gustavo, *Federalismo y Planeación Regional en México*, Edit. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2007, pp. 35-44.
- Grupo de Trabajo para la Armonizacion Presupuestal y Contable del Sistema Nacional de Coordinacion Fiscal. *Bases y criterios generales para lar armonizacion presupuestal y contable*. Serie Federalismo Hacendario, Edit. Indetec. México, 2006
- GUIHÉRY Lurent, *Fédéralisme Fiscal en Allemagne. Quelle Reforme de la Péréquation Financière Allemande ?*. Aspects Financiers et Fiscaux de l'Économie Publique Locale, Núm. 8, 2001/2, pp. 1-39.
- GUIZAR JIMENEZ Jose de Jesus, *Analisis del Presupuesto de Egresos de la Federacion 2010*. Revista Hacienda Municipal. No. 108, Edit. Indetec, 2010.
- GUTMAN Olivier, *La Concurrence Fiscale entre les Cantons Suisses*. Revue de l'Institut d'Économie Publique, No. 8, 2001/2, pp. 97-129.
- GUY Gilbert, *Le Risque Institutionnel dans l'évolution des Finances Locales*. Revue de l'Institut d'Économie Publique, Núm. 8, 2001/2, pp. 1-17.
- H. CORROCHANO David, *El Clientelismo Postmoderno*. Perfiles Latinoamericanos, Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, Año 10, Núm. 20, Junio, 2002, pp.131-151.

- H. Congreso de la Union, Camara de Diputados, *Reforma al articulo 115 Constitucional : su necesaria defensa*. Cronica Legislativa, no. 10, 1 septiembre, México, 1999.
- HERNANDEZ Antonio María, *Municipio, Coordinación Intermunicipal y Desarrollo Sustentable*. Revista Tachirensis de Derecho, Núm. 13, Enero-Diciembre, 2001, Universidad Católica de Tachira, Venezuela, pp. 33-67.
- HERNANDEZ DAVID y VILLA SANCHEZ Sughei, El modelo de relaciones intergubernamentales en la descentralización fiscal en México, Revista de Estudios Transfronterizos, Volumen X, No 1, 2010.
- HERNANDEZ DIAZ Jaime, *El Federalismo como Experiencia Constitucional Mexicana*, GALEANA Patricia, *El Constitucionalismo Mexicano, Influencias Continentales y Transatlánticas*, pp. 236-238.
- HERNANDEZ LA FUENTE Adolfo, *España : Estado Autonomico*. In Coloquio sobre descentralización político-administrativa en América Latina : discurso político VS. Realidad concreta. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, EL estado y el municipio en el Plan Nacional de Desarrollo, No. 34-35, Mayo-diciembre, Mexico, 1989, pp. 75-82.
- HERNANDEZ RAMIREZ Zosimo, *Autonomías Indígenas en México. Entre la Vía Legal y la Vía de los Hechos*. Ciudadanía y Derechos Indígenas en América Latina : Poblaciones, Estados y Orden Internacional, Cuadernos y Debates. Núm. 179, pp. 219-244.
- HERNANDEZ SALDANA Victor Manuel, *La necesidad de una norma estatal que prevea la falta de aprobación del Presupuesto de Egresos al inicio del ejercicio*. Indetec, num 126, Septiembre, Guadalajara, Mexico, 2001, pp. 67-75.
- HERNANDEZ TRILLO Fausto y JARRILLO RABLING Brenda, *Transferencias Condicionadas Federales en Países en Desarrollo : el caso del FISM en Mexico*. Estudios Economicos, Julio-Diciembre , Vol. 22, No. 002, Edit. El Colegio de Mexico, 2007, pp. 145-150.
- HIDALGO HARDEMAN Olivia M., *La Descentralización: un Medio para lograr un Fin. El Caso del Nuevo Federalismo en Estados Unidos*. Gestión y Política Pública, Vol. IV, Núm. 1, Primer Semestre de 1995, pp. 151-181.
- HIRA DE GORTARI Rabiela, *Las diputaciones provinciales de la Nueva España y México, 1820-1823, Entre el antiguo régimen y la modernidad. Posibilidades de Estudio*. TERAN Marta y SERRANO ORTEGA José Antonio, *Las Guerras de Independencia en la América Española*, Edit. Instituto Nacional de Antropología e Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, México, 2002, pp. 521-524.
- HOYO D'ADDONA, Roberto, *Evaluación de la Coordinación fiscal en 1986*, Centésima reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Atlahuetzia, Tlaxcala, 18 de noviembre de 1986, Edit. INDETEC, vol. Edición especial de sus 30 años, Guadalajara, 2003.
- HUERTA OCHOA Carla, *El Control de la Constitucionalidad, análisis del artículo 105 Constitucional*. In Boletín de derecho comparado, Nueva serie XXXI, No. 93, Septiembre-Diciembre, Mexico, 1998.

- IBARRA Jorge, SANDOVAL Alfredo, SOTRES Lida, *Variables que Explican el Desempeño de los Gobiernos Estatales Mexicanos*. Gestión y Política Pública, Vol. XIV, Núm.1, I Semestre de 2005, pp. 169-196.
- IBARRA SALASAR Jorge, *Dependencia Financiera en las Participaciones Federales de los Estados Fronterizos Mexicanos*. Frontera Norte, Vol. 15, No. 29, Enero-Junio, 2006, pp. 87-123.
- J. ADAMS Lisa, *Mexican Election Separated Rich and poor States*. Federations, Vol. 5, Núm. 3, October/November, 2006, pp. 21-23.
- J. ELEAZAR Daniel, *Diversité Religieuse et Federalism*. Revue Internationale des Sciences Sociales, No.167, 2001/1, pp. 65-69.
- J. SPIRO Peter, *Fédéralisme et Immigration: Modèles et Tendances*. Revue Internationale des Sciences Sociales, No.167, 2001/1, pp. 71-77.
- JANETTI María Emilia, CARRERA HERNÁNDEZ Andy P. *Los Ingresos de los Estados en el Marco de la Política Económica del Gobierno Federal Mexicano (1970-1992)*. Gestión y Política Pública, Vol. 4, Núm. 2, México, Segundo Semestre de 1995, pp. 349- 462.
- JAVIER ROMERO Jorge, *La Construcción Institucional del Presidencialismo, Presidencialismo*. Congreso Nacional de Ciencia Política. Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Federal Electoral, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1éd, México, 1996, pp. 21-33.
- JIMENEZ ORTIZ Cesar, *Proceso Evolutivo Constitucional, Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano*. Revista AMEINAPE, No.1, Enero-Junio, 1996, pp. 147, 152.
- K. MITRA Subrata, *Langue et fédéralisme: le défi de la multi-ethnicité*. Revue internationale des Sciences Sociales, No. 167, 2001/1, pp. 53-63.
- KARMIS Dimitrios, *Fédéralisme et Relations Intercommunautaires chez Tocqueville : entre Prudence et Négation des Possibles*. Politique et Sociétés, Vol. 17, No. 3, 1998, pp. 62-66, 71.
- KATS Ellis, *Perspectivas Contemporáneas del Federalismo Americano*. Revista del Centro de Estudios constitucionales.
- KINCAID John, *Avantages et Inconvénients du Modèle Fédéral pour l'Action Économique*. Revue Internationale des Sciences Sociales, No. 167, 2001/1, pp. 889-97.
- LABIE François, *Les enjeux de la réforme. Finances locales et autonomie financière, in Décentralisation, Etat et territoires, Cahiers Français, no 318, janvier-février, 2004*
- LAGO PEÑAS Santiago et MADIÈS Thierry, *Le Nouveau Fédéralisme Financier en Espagne, Une Analyse Critique*. Revue de l'OFCE, No. 94, Juillet, 2005, pp. 373-394.
- LANGSTON Joy, *La Competencia Electoral y la Decentralizacion Partidista en México*, Revista Mexicana de Sociología, Núm. 3, Julio-Septiembre, México, pp. 69, 458.
- LARIOS CONTRERAS Cesareo, *Autonomia de los municipios en el manejo de los fondos de aportaciones del ramo 33*. Hacienda municipal, Indetec, No.78, junio, Guadalajara, Mexico, 2002.

- LASSALE Jean Pierre, *Le fédéralisme financier aux Etats Unis*. Revue française de Finances Publiques. No. 20, 1987, pp. 14-31.
- LAURANT Philippe, *Les finances publiques en perspective. Finances locales : vingt années de décentralisation*. Budget de l'Etat et finances publiques, Cahiers français, no 329, Novembre-Décembre 2005, pp. 64-69
- LEE BENSON Nettie, Fray Servando Teresa de Mier, *Federalista, in Secuencia*. Revista Americana de Ciencias Sociales, México, Septiembre- Diciembre, 1985, pp. 158-168.
- Les Relations Budgétaires entre Niveaux d'Administration. Chapitre 3. Études économiques de l'OCDE*. 2006/12-Volume 612.p. 79-112. Cet article est disponible en ligne à l'adresse: www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=EE&ID_NUMPUBLIE=EE_0612&ID_ARTICLE=EE_0612_0079.
- LOMBARD Martine, *De l'Etat Propriétaire à l'Etat Actionnaire : Quels Changements Juridiques ?*. In Revue Française d'Administration Publique, L'Etat Actionnaire, No. 124, Ecole Nationale d'Administration, France, 2007, pp. 573-576.
- LÓPEZ AYÓN Sergio y FIX FIERRO Héctor, *Estado deDerecho y Cambio Jurídico en México. Tan Cerca, « ¡Tan Cerca, Tan Lejos! » Sociología del Derecho*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Enero-Abril, Año/Vol. XXXIII, Núm. 097, UNAM, pp.12-21.
- LOPEZ Christian, *La fiscalité comme vecteur de l'attractivité du territoire*, in LEROY Marc, *Mondialisation et fiscalité, La globalisation fiscale*, Edit. L'Harmattan, 2006.
- LOPEZ MONROY José de Jesus, *Filosofía escolastia y constituciones de 1824 y 1857*, in Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano, Estudios Historicos, No 26, T. II, UNAM, México, 1998.
- LOPEZ VALADEZ Francisco, *La interpretacion Judicial de la Constitucion*. Ouvrage collectif, Los Cambios Constitucionales, Edit. IJ de la UNAM, 1977, pp. 39-46.
- LUGO FÉLIX Anatolio y PONCE TALANCÓN Humberto, *Políticas Públicas y su Relación con la Creación de Municipios en México*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, mayo 2010. Disponible sur internet : www.eumed.net/rev/cccscs/08/lfpt.htm.
- MANZANAL Mabel, GARCIA Ariel y VILLAREAL Federico, *Modalidades de participation de impuestos entre nacion y ambitos subnacionales, Analisis comparado con Argentina, Brasil, Colombia y México*, Secretaria de Ciencia y Tecnica de la Universidad de Buenos Aires, Edit. Indetec, Trimestre Fiscal, No. 91, México, 2009
- MAGNADELA TOSONI María, *Notas sobre el Clientelismo Político en la Ciudad de México*. Perfiles Latinoamericanos, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Año 14, Núm. 29, Enero-Junio, 2007, pp. 47-67.
- MALDONADO SIMÁN Beatriz, *El Federalismo y Desarrollo Municipal en la Transformación del Estado Mexicano*. Revista Iniciativa del Instituto de Estudios Legislativos, 2dq, Epoca, Núm. 13, Octubre-Diciembre, 2001, pp.13-133.
- MARTINEZ Regina, *Otra deuda exorbitante*, in Revista Proceso, no. 1839, 29 de enero de 2012.

- MARTIRENE Roberto, *Manual de Presupuesto Plurianual*. In Trimestre Fiscal, No. 90, Septiembre, Edit. Instituto para el Desarrollo técnico de las Haciendas Publicas, México, 2009, pp. 247-260.
- MARTÍNEZ CAMPOS Saúl Arnulfo, *Hacia un Federalismo Judicial en México*. Revista Lecturas Jurídicas, Publicación Indexada, Época V, Núm. 13, Junio, 2010, pp. 21-27.
- MARTÍNEZ PELLÉGRINI Sára, FLAMAND Laura, HERNÁNDEZ Alberto, *Panorama del Desarrollo Municipal en México. Antecedentes, Diseño y Hallazgos del Índice de Desarrollo Municipal Básico*. Gestión y Política Pública, Vol. XVII, No. 1, I Semestre de 2008, pp. 146-192.
- MARTINEZ PELLEGRINI Sarah E., *El Papel del Municipio en el Sistema Español: La Constitución de 1978 y la Carta Europea de la Autonomía Local*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Temas Actuales sobre Organización y Funcionamiento de Regimenes Federales, No.54-55, Edit. Instituto Nacional de la Administración Pública, 1996, pp. 79-89.
- MATHIEU Emmanuelle, *Fédérations multinationales et coordination multiniveaux. Etudes régionales et fédérales: nouvelles perspectives*, Volume 8, No. 2, 2008. Disponible sur internet : <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=73>.
- MAUREL Marie Claude, *Collectivités Locales. De Nouveaux Modes de Gestion en Europe Centrale*. Revue Internationale des Sciences Sociales, No. 167, 2001/1, pp. 16-27.
- MEJÍA LIRA José, *La Práctica de la Planeación en las Administraciones Públicas Municipales. La Experiencia Mexicana*, Gestión y Política Pública, Vol. 1, Núm. 1, Julio-Diciembre, 1992, pp. 157-174.
- MENDEZ DE HOYOS Irma, *El Sistema de Partidos en México: Fragmentación y Consolidación*. Perfiles Latinoamericanos, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Año 14, Núm. 29, Enero-Junio, 2007, pp. 7- 42.
- MENDEZ Francisco Luis, *La Globalizacion y el Estado Nacional*. Revista Global, Edit. Fundacion Global, Democracia y Desarrollo, No.14, Vol. 4, Enero-Febrero, 2007, Santo Domingo, Republica Dominicana, 2007, pp. 3-8.
- MENDEZ José Luis, *La Reforma del Estado en México: Alcances y Límites*. Gestión y Política Pública, Vol. III, Núm. I, Primer Semestre de 1994, pp. 185- 226.
- MERCED GONZÁLEZ José, *Consecuencias Sociopolíticas del TLC*. Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Cooperación Internacional, México, 1994, pp. 176-181.
- MERINO JUÁREZ Gustavo A., *Las Transferencias Federales para la Educación en México: Una Evaluación de sus Criterios de Equidad y Eficiencia*. Gestión y Política Pública, Vol. VII, Núm. 2, Segundo Semestre de 1998, pp. 355-399.
- MIGUEL CALZADO Maria de Jesus, *Sistema Nacional de Coordinacion Fiscal*. Ouvrage collectif, CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz y FERNANDEZ CUEVAS José Luis, Derecho Fiscal. Edit. III de la UNAM, México, 1991, pp. 121-124.
- MIJANGOS BORJA Maria de la Luz, *El control del presupuesto en una democracia*. In ouvrage collectif, El poder legislativo en la actualidad. Edit. UNAM, 1994.

- MIJANGOS BORJA Maria de la Luz, *Federalismo fiscal en Mexico : la necesidad de redifinir el régimen de facultades constitucionales en materia fiscal*. Boletín Mexicano de derecho comparado, Nueva serie, año XXVIII, No. 84, Septiembre-Diciembre, 1995.
- MIJANGOS GONZALEZ Pablo, *El primer constitucionalismo conservador. Las siete leyes de 1836*, Anuario Mexicano de Historia del Derecho, Volumen XV, UNAM, 2003, pp. 217-235.
- MIZRAHI Yemile, *Making Mexican Federalism Work: A Year after the Election of Vicente Fox*. Federations, Volume 2, Number 1, November, 2001, pp. 1,2.
- MOLINAR HORCASITAS Juan, *¿Se puede réformar al Estado?, Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*. p. 117..
- MONROY Rubén, *Historical Background and Perspectives of Intergovernmental Relations: The Mexican Case*. Publié par le Forum des federations, November 2003, pp. 1-8.
- MORALES GARZA Martagloria, *Los gobiernos locales y los partidos políticos*. Gestión y Política Pública, Vol. XIV, Núm. 2, II Semestre de 2005, pp. 311-340.
- MORALES RAMÍREZ Rafael, *Nuevos Campos de Juego: Mecanismos de Acuerdo para el Federalismo Mexicano*. Foro Internacional, 181, XLV, Julio-Septiembre, 2005 (3), pp. 466-488.
- MORENO LUZÓN Javier, *El Clientelismo Político: Historia de un Concepto Multidisciplinar*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Revitsa de Estudios Políticos 105 (Nueva Época), Madrid, Julio- Septiembre, 1999, pp.73-95.
- MORONES HERNANDEZ Humberto, *Presupuestacion, ejercicio y control del gasto publico municipal*. Edit. Indetec, Guadalajara, Mexico, 1991.
- MUNOZ Alma y PEREZ Ciro, *Elección Desigual frente al Grupo Atlacomulco en Estado de México*: Encinas, La Jornada en Línea, Sección Noticias de Hoy, 6 Junio de 2011.
- NAVA NEGRETE Alfonso, *70 Años del Tribunal Administrativo Federal de México*. Revista Justicia Fiscal y Administrativa, 4ta. Epoca, Núm. 4, México, Diciembre, 2006.
- NORIEGA ALCALA Humberto, *Consideraciones sobre los tipos de gobierno Presidencialista y Semipresidencial en la Reforma Constitucional*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Sexagésimo aniversario, 2008.
- NUNEZ JIMENEZ A. *Antecedentes y características del sistema nacional de coordinacion fiscal en Mexico*. In Gaceta Mexicana de Administracion Publica Estatal y Municipal, No. 4, Octubre- Diciembre, México, 1981, pp. 86-88.
- NUNO SEPULVEDA Jose Angel et SANTANA LOZA Salvador, *Legislación en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto publico local*. Edit. Indetec, Guadalajara Jalisco, México, 1992, pp. 29-30.
- NYHOHO Emmanuel et PROULX Pierre Paul, *Le Commerce International. Theories, Politiques et Perspectives Industrielles*. Presses Universitaires du Québec, 2006.
- OECD Network on fiscal relations across levels of government. *Fiscal Equalisation in OECD Countries*, Working Paper No 4. 2007.

- O'NEIL Jim et al., *The N-11: More than an Acronym*. Global Economics Paper, No. 153, March 28, 2007.
- OJEDA BOHORQUEZ Ricardo, *Seminario, Municipio y Justicia en México: Tema Juicio de Amparo y Municipios*. 6 de Julio de 1999, Foro Legislativo. Iniciativa, Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Octubre-Diciembre de 1999, pp. 121-158.
- ONTIVEROS RUIZ Guillermo, *Histoira del comercio de Mexico con los Estados Unidos, durante los primeros 25 anos de vida independiente (1821-1846)*, Mexico, 2005, pp. 20-21. Disponible sur internet : www.eumed.net/libros/2005/gor-his/.
- OVALLE FAVELA José, *Las Controversias Constitucionales*. Revista Jurídica. Villahermosa, Tabasco, Núm. 3, Nueva Época, Septiembre, 1995, pp. 77-79.
- PARKS David, *Ramón Galindo Noriega. Senator aims to Empower Mexican Cities*. Federations. The Practitioner's Page, June/July, 2008, pp. 28-31.
- PÉREZ DURÁN Ixchel, *Efectos del Diseño Electoral Municipal en la Formación y en el Ejercicio del Poder en México*. Gestión y Política Pública, Vol. XVII, Núm. 2, II Semestre de 2008, pp. 381-423.
- PEREZ LOPEZ Miguel y NUNEZ MERCADO Juvenal Alejandro, *La nueva estructura del derecho municipal mexicano. Notar sobre la reforma constitucional en materia municipal de 1999*. In Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Cuestiones Constitucionales, Numero 4, Enero- Junio, Mexico, 2001.
- PEREZ ROCHA Emma, *Servicio Personal y Tributo en Coyoacán:1551-1553*. Cuadernos de la Casa Chata, Mexico, 1978, pp. 14-17, 55-65.
- PINEDA PABLOS Nicolás, *El papel de los Gobiernos Locales en América Latina*. Gestión y Política Pública. Vol. V, Núm. 2, México, Segundo Semestre de 1996, pp. 373- 396.
- PINEDA PABLOS Nicolás, *La Descentralización Fiscal en México*. FIXXXIV-2, Abril-Junio, 1994, pp. 252- 268.
- PIÑÓN Francisco, *Presidencialismo. Estructura de Poder en Crisis. La Crisis tiene una Historia*. Edit. Plaza y Valdes, 2éd, México, 1995, pp. 13-27.
- PIÑÓN Francisco, *Presidencialismo. Estructura de Poder en Crisis. En Torno a las Causas de Presidencialismo Mexicano*. Edit. Plaza y Valdes, 2éd, México, 1995, pp. 29-39.
- PIÑÓN Francisco, *Presidencialismo. Estructura de Poder en Crisis. México : Un Federalismo Prometido*. Edit. Plaza y Valdes. 2éd, México, 1995, pp. 41-51.
- PIÑÓN Francisco, *Presidencialismo. Estructura de Poder en Crisis. ¿Hay Democracia en México? (Hacia un Balance de las Libertades Políticas)* Edit. Plaza y Valdes, 2éd, México, 1995, pp. 81-94.
- PORTO Alberto, *Etapas de la Coparticipacion federal de impuestos, Documento de federalismo fiscal, no 2*, Edit. Universidad de la Plata, Facultad de ciencias economicas, departamento de economia, Argentina, 2003.

- QUIÑONES DOMÍNGUEZ Júpiter, *Antecedentes Históricos de las Controversias Constitucionales en México*. Revista Lecturas Jurídicas, Publicación Indexada. Época V, Núm.1, Junio, 2010, pp.135-151.
- QUINONES DOMINGUEZ Jupiter, *Antecedentes historicos de las controversias constitucionales en Mexico*. Lecturas Juridicas, no 13, Epoca V, Publicacion Indexada, junio, 2010, pp. 144-145.
- RAMIREZ GUTIERREZ Jose Othon, *Concepto y fundamento constitucional del derecho aduanero*. Boletín Mexicano Nueva serie, ano XVIII, No. 53, Mayo-Agosto, 1985, pp. 648-651.
- R. OPESKIN Brian, *Mécanismes Régissant les Relations Intergouvernementales dans les Fédérations*. Revue Internationale des Sciences Sociales. No.167, 2001/1, pp. 139-148.
- REQUEJO Ferran, *Fédéralismeet Groues Nationaux*. Revue internationale des Sciences Sociales, No.167, 2001, pp. 43-51.
- Revue Française, de Finances Publiques, *Fédéralisme et Finances Publiques*. Edit. L.G.D.J, No. 20, Paris, 1987, pp. 5, 11.
- REYES HEROLES, Federico, « *La Planificación Federal dentro del Contexto Policultural* » en « *Estudios de Derecho Económico V* », No 14, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1986, pp. 71-73.
- REYNOSO Diego, *Actores Institucionales y Partidos en el Juego Político Mexicano*, Revista Mexicana de Sociología, Núm. 4, Octubre-Diciembre, México, 2006, p. 671.
- REZA SALDANA Alberto, *El municipio del nuevo milenio*. Crónica Legislativa, Congreso de la Union, Analisis, No. 10, 1 Septiembre, México, 1999.
- RIOS GRANADOS Gabriela, *Federalismo Tributario*, VALENCIA CARMONA Salvador, *El municipio en Mexico y en el mundo*. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, UNAM, Mexico, 2005, p. 413.
- RODDEN Jonathan, *Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada : sobre significados e medidas*, in Revista de Sociologia Politica, No 24, Junio, 2005.
- RODRÍGUEZ OREGGIA Eduardo, TUIRÁN GUTIÉRREZ Rodolfo, *La Cooperación Intermunicipal en México. Barreras e Incentivos en la Probabilidad de Cooperar*. Gestión y Política Pública, Vol XV, Núm. 2, II Semestre de 2006, pp. 393-409.
- ROZO ACUÑA Eduardo, *El Clientelismo Político*. Revista de la Universidad Externado de Colombia, Vol. XIX, Núm.1, Abril de 1978, Bogotá, Colombia, pp. 37-48.
- RUGGERI G.C., *Vertical Fiscal Imbalance and the Rellocation of Tax Fields in Canada*. Canadian Public Policy-Analyse de Politiques, XIX:2:194-215. Canadá.
- RUIS MASSIEU José Francisco, *La descentralizacion de los servicios de salud : obstaculos y soluciones*. DE LA MADRID Miguel, *La descentralizacion de los servicios de salud : el caso de Mexico*. Edit. Porrúa, Mexico, 1986, pp. 79-8.

- SANCHEZ ANCOCHEA Diego, *La Globalización en Países Pequeños en Desarrollo : Nicaragua en Perspectiva Comparada*, In Revista Mexicana de Sociología 69, Núm. 2, México, UNAM y el Instituto de Investigaciones Sociales, pp. 204.
- SÁNCHEZ GOCHICO Antonio, SAURI RIANCHO Dulce María, GODINA H. Luis Antonio, *Federalismo y Política de Gasto : una Propuesta*. Crónica Legislativa, Año IV, Nueva Época, No. 3, Junio-Julio, 1995, pp.9-37.
- SANCHEZ Juan, *Municipios mal portados*. In Alcaldes de Mexico, No. 8, Julio-Agosto, México, 2010.
- SCHROTER Bárbara, *Clientelismo Político: Existe el Fantasma y Cómo se viste?* Revista Mexicana de Sociología, No. 1, Enero-Marzo, México, 2010, pp. 142-169.
- SCOTT John, *La Descentralización, el Gasto y la Pobreza en México*. Gestión y Política Pública, Vol. XIII, No. 3, II Semestre de 2004, pp. 783-831.
- SEDAS ORTEGA Cecilia, *Legislacion en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto publico local*. Edit. Indetec, Guadalajara, Mexico, 1994.
- SEMPAT ASSADOURIAN Carlos, *Anuario de Estudios Americanos*. Vol XLVI, Sevilla, 1989, pp. 3-70.
- SERRA José y R. AFONSO José Roberto, *El Federalismo Fiscal en Brasil : Una Visión Panorámica*. Revista de la CEPAL, No. 91, Abril, 2007, pp. 29-51.
- SIMEON Richard, *La Capacité d'Adaptation des Systèmes Fédéraux*. Revue Internationale des Sciences Sociales, No. 167, 2001/1, pp. 157-165.
- SKERRITT GARDNER David, *Una Tomografía de la Migracion Interancional*. Estudios de Historia Moderna y Contemporanea de Mexico, Núm. 35, Enero-Junio, 2008, pp. 146-150.
- SOBARZO FIMBRES Horacio, *Federalismo Fiscal en México*. Revista Economía, Sociedad y Territorio, Dossier Especial, El Colegio Mexiquense A.C., Toluca, México, 2005, pp. 103-121.
- SOGUEL Nils, Institut de Etudes en Administration Publique IDHEAP- Swiss Graduate School in Public Administration, *Coordination and Decentralisation of Budget Rules in a Federalist Structure: The Case of Swiss Cantons*. No.1, July, 2005, pp.27-48.
- SOLEIL et SANG, *Le Destin des Aztèques*. Sciences Humaines, Références, No. 209, Novembre, 2009, pp. 50-55.
- SORIANO DÍAZ Ramón Luis, *El Dominio de los Partidos Políticos: Partidos y Sociedad*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Revista de Estudios Políticos 105 (Nueva Época), Madrid, Julio- Septiembre, 1999, pp. 265-277.
- SOTO REYES Ernesto, *Federalismo, Sociedad y Globalidad: Los Retos del Porvenir*. Política y Cultura. No. 25, UAM., México, 2006, pp.27-45.
- SOUR Laura, *El Sistema de Transferencias Federales en México. ¿Premio o Castigo para el Esfuerzo Fiscal de los Gobiernos Locales Urbanos?* Gestión y Política Pública, Vol. XIII, Núm. 3, II Semestre de 2004, pp.733-751.
- SOUR Laura, ORTEGA Irma et SAN SEBASTIAN Sergio, *Quién tiene la Última palabra - sobre el gasto público en México*. Programa de Presupuesto y Gasto Público. Edit. CIDE, 2003.

- SOUR Laura, *El sistema de transferencias federales en Mexico. Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos*. Revista Gestion y Política Publica, Vol. XIII, No. 3, II semestre, Mexico, 2004, pp. 733-751.
- SOUZA Celina, *Federalismo, desenho Constitucional e instituições federativas no brasil pos-1988*, in Revista de Sociologia Política, No 24, Junio 2005.
- TAVARES ALMEIDA Maria Herminia, *Recentralizando a federação ?*, in Revista de Sociologia Política, No 24, Junio, 2005.
- TELLO Carlos, *Sobre las relaciones fiscales entre la federación y los estados. Soberanía y desarrollo regional, El Mexico que queremos, 2eme*, Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2004.
- The Practitioner's page, *Carlos Gadsden of Mexico, The Renewal of Federalism in Mexico*. Federations, Volume 1, Number 4, May, 2001, pp. 1-2.
- THOMPSON Fred, *Las Tres Caras de la Gestión Pública*. Gestión y Política Pública, Vol. XVII, Núm. 2, II Semestre de 2008, pp. 487-509.
- TRANNOY Alain, *Introduction: Décentralisation et Autonomie Fiscale en France*. Revue de l'Institut d'Économie Publique. Deux Numéros par an, THEMA, Université de Cergy-Pontoise, Núm. 8, Belgique, 2001/2, pp.1-24.
- TRUJILLO SALAZAR Lucía Paola, *Transferencias Intergubernamentales y Gasto Local. Repensando la Descentralización Fiscal desde una Revisión de la Literatura*. Gestión y Política Pública, Vol. XVIII, Núm. 2, II Semestre de 2008, pp. 451-486.
- T. WAGNER Carlos, *Competencia Nacional en el TLC*. Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Cooperación Internacional, México, 1994, pp. 101-110.
- UGALDE Luis Carlos, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*. Auditoría Superior de la Federación, Mexico, 2002.
- UVALLE BERRONES Ricardo, *Decentralización Política y Federalismo : Consideraciones sobre el caso de Mexico*, Gestion y Estrategia, *La nueva administración pública y aspectos problemáticos de la microgestión*. Ediciones Internet, Departamento de Administración, No. 7, Enero-Junio, Universidad Autónoma Metropolitana, 1995. Disponible sur Internet : <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion>.
- VAILLANCOURT Francois, *Les Gouvernements Sous-Nationaux au Canada: Quelques Aspects Financiers et Fiscaux*. Économie Publique, No.8, 2001/2, pp. 1-23.
- VALADEZ Diego, *The Mexican Presidential System, Present and Perspectives*. In Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 130, Enero-Abril, Mexico, pp. 284-307.
- VALDIVIA GIL Gerardo, *Algunos Aspectos de la Evolución Fiscal en México de 1950 a 1975, Especialmente en el Área de la Tributación*, UNAM, 1978, pp. 102, 107.
- VAN WYNSBERGHE Caroline, *Les Capitales Fédérales, une Comparaison*. Revue Internationale de Politique Comparée, 2003/1, Volume 10, pp.75-77.

- VAUGIER – CHATTERJEE, Anne, *Le Fédéralisme entre Centralisation et Décentralisation*. Pouvoirs, No 90, 1999.
- VAZQUEZ BUSTOS Vicente, *Incorporacion del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federacion*, Acta Universitaria, Vol 13, enero-abril, Universidad de Guanajuato, 2003.
- VÁZQUEZ GARCÍA Verónica, *Mujeres y Gobiernos Municipales en México. Lo que Sabemos y lo que Falta por Saber*. Gestión y Política Pública, Vol. XIX, Núm. 1, I Semestre de 2010, pp. 111-154.
- VELÁZQUEZ GUADARRAMA César, *Determinantes del Gasto Estatal en México*. Gestión y Política Pública, Volúmen XV, Núm. 1, I Semestre de 2006, pp. 83-108.
- VILLORTO Pablo, *Proramas de transferencias condicionadas : experiencia en América Latina*. Revista de la CEPAL, No. 86, Agosto, 2005. Disponible en ligne : <http://www.eclac.cl/publicaciones/xm>.
- WATTS Ronald L., *Les Principales Tendances du Fédéralisme au XX Siècle*. Revue Internationale de Politique Comparée, 2003/1, Volume 10, p.16.
- WATTS Ronald, *Le Fédéralisme à l'ère de la Mondialisation*. Revue Internationale des Sciences Sociales, Núm. 167, 2001/1, pp.11-14.
- WATTS Ronald, *Les Modèles de Partage Federal des Competences*. Revue International des Sciences Sociales, No. 167, 2001/1, pp. 25-34.
- WEBB Steven y GONZÁLEZ Christian, *Negociación de un Nuevo Pacto Fiscal en México*. Gestión y Política Pública, Vol. XIII, No. 3, II Semestre de 2004, pp. 689-731.
- WEINGAST Barry R., *Second generation Fiscal Federalism. Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development*. 2006. Disponible sur internet : <http://politicalscience.stanford.edu/faculty/documents/Weingastsecond%20generation%20fiscal%20federalism.pdf>.
- WEINSTOCK Daniel, *Vers une Théorie Normative du Fédéralisme*. Revue Internationale des Sciences Sociales, No.167, 2001, p. 79.
- WELDON Jeffrey, *El proceso Presupuestario en México: defendiendo el poder del bolsillo*. Revista Perfiles Latinoamericanos, Junio, Vol.6, No. 010, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 1997, pp. 101-124.
- WHITEFORD Peter, *La Garantie de Revenu: Comment Concilier le Transfert de Compétences et l'Équité*. Revue internationale des Sciences Sociales, No.167, 2001/1, pp. 119-129.
- WHITEHEAD Lawrence, *Porque México es casi ingobernable*, in Revista Mexicana de Sociología, ano XLII, no 1 enero-febrero, 1980
- WÖSS W. Herfried, *El Derecho de Competencia Efectiva y su Importancia para la Integración Económica desde el Punto de Vista Europeo*. Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Cooperación Internacional, México, 1994, pp. 111-115.

-YÁNEZ FRANCO Luis Raúl, *Los Estatus de los Partidos Políticos, su Naturaleza Jurídica, Fuente y Jerarquía*. Revista Lecturas Jurídicas, Publicación Indexada, Época V, Núm. 13, Junio, 2010, pp. 217-231.

-ZAVALA RAZO Jorge, *Las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad*. Revista Federalismo Hacendario, Núm. 136, Guadalajara, Mexico, Octubre, 2003, pp. 56-70.

-ZICCARDI Alicia, *Resena de reflexiones en torno a la reforma municipal del articulo 115 Constitucional*, in Gestion y Politica Publica, primer semestre, ano/vol. XI, numero 001, Centro de Investigacion y docencia economicas, 2002, Mexico, pp.215-219.

-ZUNIGA ESPINOZA Nicolas Guadalupe, *Transferencias Condicionadas e impuesto predial para los municipios de Sinaloa y México*. Dimension Económica, Vol. 1, No. 3, Mayo-Agosto, Instituto de Investigaciones Económicas, 2010.

-ZUNIGA ESPINOZA Nicolas, *La nueva hacienda publica distributiva en Mexico, ano 2001, Rechazada por el Congreso de la Union*. Departamento de Investigacion y Posgrado de la Universidad de Occidente, Culiacan, Sinaloa, 2009, pp. 40-42.

ARTICLES DE JOURNAUX

-AVILES Karina, OLIVARES Emir y CAMACHO Fernando, *Rezago de Mexicanos Solo 2.4% de las Patentes Otorgadas en el País*. La Jornada en línea, Sección Política, Lunes 20 de Junio de 2011.

-CAMACHO Fernando, MENDEZ Enrique et GARDUNO Roberto, *Iniciativa de ley de Seguridad Nacional nos puede llevar a un estado sin retorno : Sicilia*. In La Jornada en Linea, Seccion Política, miercoles 27 de Abril 2011, Mexico.

-CARDOSO Victor. *Prevén Ligero Crecimiento de 5.3% en Remesas en 2011*. La Jornada en Linea, Seccion Noticias de Hoy, 13 de Junio de 2011.

-CHAVEZ GONZALEZ Silvia, *Insta Alcaldesa de Naucalpan a revisar las participaciones federales a municipios*. La Jornada en Linea, Sección Estados, Mexico 16 de Agosto de 2011.

-CHIM Lorenzo, *Ante la pobreza, es urgente revisar el federalismo : gobernador de Campeche*. La Jornada en línea, Sección Estados, 8 de Agosto de 2011.

-ERLANGER Steven, *Le Modèle Social Européen à l'Agonie, la Crise des Déficits Pourrait Sonner le Glas de l'Etat Providence*. In The New York Times, 28 mai 2010, pp. 1-4.

-GARDUÑO Roberto, MÉNDEZ Enrique, *PRI y PAN Aprueban más Fondos no Auditables a Estados que Gobiernan*. La Jornada en línea Sección Política, Lunes 15 de Noviembre de 2010.

-GONZALEZ ALVARADO Rocio, *Ingresos del Gobierno del DF tienen un faltante de 1.2 mil millones de pesos. La Jornada en línea, (Les recettes du gouvernement du DF., présentent un manquant de 1.2 milliards de pesos mexicains)*. Seccion Capital, Mexico, 4 de Septiembre de 2011.

- La Jornada en Línea, *Atenúa Interés de Mexicanos en Emigrar a Estados Unidos*. 06 de Julio de 2011.
- La Jornada en Línea Notimex. *Transparencia, Tarea Pendiente en Gobiernos Estatales en Mexico*, ONU, 2 de Julio 2011.
- La Jornada en Línea, *Deuda de 28, 510 millones, legado de Peña Nieto a Eruviel Avila*. Sección Estados, Sabado 30 de Julio de 2011.
- La Jornada en Línea, *Haltos indices de pobreza : SEDESOL*. 2/08/2011.
- La Jornada en Línea, *Remesas en Mexico Suben 1% Anual en Mayo : BM. Section Portada, Las Remesas Sumaron 2 mil 166.48 Millones de Dolares en Mayo para Acumular 9 Mil 140.76 Millones de Dolares en los Primeros Cinco Meses del ano*. México, 01 de Julio de 2011.
- MENDEZ Alfredo, *Detienen la PF al Ex-Gobernador Pablo Salazar en Cancún*, La Jornada en Línea, Sección Noticias de Hoy, 07 de junio de 2011, México.
- MENDEZ Enrique et GARDUNO Roberto, *Aplazan PRI y PRD en San Lázaro el Dictamen sobre la Reforma Política*, La Jornada en Línea, 07 de junio de 2011.
- MENDEZ Enrique et GARDUNO Roberto, *Pide el Ejecutivo 147 mil 270 millones para gasto militar y seguridad publica*. La Jornada en Línea, Seccion Politica, viernes 9 de Septiembre, Mexico, 2011.
- MENDEZ Enrique, *Sin contralor de gastos varias dependencias federales : diputado* (Sans contrôleur de dépenses plusieurs organes fédéraux). La Jornada en Línea, Seccion Noticias de Hoy, Mexico, 30 de Mayo de 2011.
- MENDEZ Alfredo, *Regresan 111 municipios 145.1 millones de pesos no ejercidos en Seguridad Publica. In la Jornada en Línea (111 communes rendront 145.1 millions de pesos non exercés en sécurité publique)*, Mexico, 11 de Septiembre de 2011.
- MENDEZ Enrique et GARDUNO Roberto, *Salarios millonarios para ministros, magistrados, consejeros electorales, diputados y senadores* (Salaires millionnaires pour les ministres, conseillers électoraux, députés et sénateurs). La Jornada en Línea, Seccion Politica, Mexico, 11 de Septiembre de 2011.
- MENDOZA Arturo, *Remesas en México Suben 1% Interanual en Mayo: BdeM*, La Jornada en Línea, 01 de Julio de 2011.
- OLIVARES ALONSO Emir, *TLCAN, un Fracaso ; solo Beneficia a 20 millones de Personas : Académico*. In La Jornada en Línea, Noticias de Hoy, México, 29 de Marzo de 2011, Mexico.
- The New York Times, *Senate Blocks Reid's Debt Ceiling Plan; Talks Continue*. 31-July-2011.
- ZUÑIGA Juan Antonio, *Con Calderón se Fugaron 93 mil mdd, 436% mas que con Fox*. La Jornada, Sección Economía, Lunes 20 de Junio de 2011.
- ZUÑIGA Juan Antonio, *Se Gastarán \$7 Mil Millones por la Ley del Primer Empleo*. La Jornada, Martes 2 de noviembre de 2010, México.
- MUNOZ RIOS Patricia, *Viudas de Mineros en Pasta de Conchos dicen que el Gobierno las Engaña*. La Jornada en Línea, Lunes 20 de Agosto de 2007.

-New York Times, 16 Juin 2011. Lors d'un discours prononcé par le Gouverneur de Texas Rick Perry, il a exclamé que son Etat est l'un des plus performants des Etats Unis ; de plus, il a dit, « il ne faut pas oublier que ce sont les Etats qui ont créé le Gouvernement Fédéral et non à l'inverse », ce pourquoi il revendique sa façon de faire, de sa gestion du Texas.

-VARRO GONZALEZ Myriam, *Entregan a Particulares Estadio de Tepic, Construido con Fondos Públicos*, La Jornada en línea, Sección Estados, México, 10 de Junio de 2011.

-ZUNIGA M. Juan, *La Deuda Externa Bruta total de México Ascende a 257 mil millones de dolares*. La Jornada en Línea, Sección Economía, México. 10 de Junio de 2011.

-ZUNIGA M. Juan Antonio, *La Reforma Fiscal debe Fortalecer la Recaudación en Estados y Municipios*, La Jornada en Línea, Sección Noticias de Hoy, 24 de marzo de 2011.

-Jean Philippe Rémy, Le Monde, Internationale 7, "Au Nigeria, des violences interreligieuses éprouvent un pouvoir fédéral affaibli", 21 janvier 2010.

IV COLLOQUES

-A. CERMELO Carlos, *Descentralización y Participación en la Administración Pública Municipal*. Second International Conference. II. State Democratization and Decentralization. Toluca, 27-30 July 1993, pp. 1-17.

-ARELLANO GAULT David et RAMIREZ MACIAS José, *Presupuesto Dirigido a Resultados : Los Dilemas de la Evaluación por Desempeño en Contextos Latinoamericanos. Lecciones desde México*. in V Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Republica Dominicana, Octubre, 2000, pp. 24-27.

-BOKO Sylvain, *Un Aperçu Sur la Décentralisation Fiscale et les Finances Locales en Afrique Francophone*. Session II du Forum d'Action pour la Gouvernance Locale en Afrique Francophone, Avril, 2008, pp.1-12.

-BURGOA ORIHUELA Ignacio, *Conferencia sobre el Federalismo Mexicano*. pp. 269-285.

-CABALLERO Norma, Communication, Colloque sur *la Concurrence fiscale*, Université d'Oujda, 14-15 décembre 2011.

-CABRERO MENDOZA Enrique, Conferencia, *Mexico contra la corrupcion*. 16 Abril, Mexico, 2002.

-CASTILLO FLORES Edgar Manuel, III Jornadas Politicas Migratorias, Justicia y Ciudadania. Instituto de filosofia, CSIC, Mesa de Historia y Migraciones. Madrid, 27-29 Octubre, 2010.

-COENRAETS Philippe, *La Démocratisation et la Décentralisation de l'Etat. Le Fédéralisme : Une Alternative Démocratique à la Décentralisation ? Réflexions à la Lumière de l'Expérience Belge*. International Institute of Administrative Science. IIème Conférence Internationale, Toluca (Mexico), 27-30 juillet 1993, pp. 2-17.

-COLMENARES PARAMO David, *Federalismo Fiscal en México*, FEMICA-BID, Ingresos Municipales : Realidades y Perspectivas, Conférences présenté le 2 décembre 2002 à Guatemala.

-Conférence, *El municipio como sintensis local de la globalidad*, REYES GARMENDIA Ernesto, Mesa IV, ponencia 3, Universidad Autonoma Metropolitana, Campus Xochimilco. Disponible sur internet : www.puec.unam.mx/.../mesaIV_ponencia3.pdf.

-CRUZ VASCONSELOS Gerardo, *Capítulo I. Desempeño Histórico 1914-2004*. Ponencia IMEF 2005. « Estabilidad y Crecimiento ».pp. 9-48.

-D. EBEL Robert et YILMAZ Serdar, *Le Concept Décentralisation Fiscale et Survol Mondiale*. Simposium International. Commission sur le déséquilibre fiscal. Québec, 13 et 14 Septembre, 2001, pp. 1-68.

-EBEL Robert D.; YILMAZ Serdar, *Concept de la Décentralisation Fiscale et Survol Mondial*. Symposium International, Commission sur le Déséquilibre Fiscal, Québec, Septembre 2001, pp.1-68.

-FIGUERAS ZANABRIA Victor Manuel, *Apertura política y descentralización fiscal en México : el papel de los gobernadores*. In Colloquio, Nuevo Mundo, Mundos Nuevos, 2009.

-FIREF, *Conférence sur les Fumigènes Fiscaux dans le Monde*, Nice, 2008.

-GADSDEN CARRASCO Carlos H., *Federalism and Decentralization: Challenges and Lessons from Mexico*. Publié par le Forum des fédérations, pp. 1-19.

-GADSDEN CARRASCO Carlos H., *Hacia una coherente arquitectura de gobiernos en México*. In *Federalismo y Regionalismo*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina JURÍDICA, Núm. 103, pp. 159- 181.

-GARZA CANTU Vidal, *El Estado Innovador y de Resultados como Proceso para la Reforma del Estado en México*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Noviembre, 2004.

-GONZALEZ OROPEZA Manuel, *La necesidad de un nuevo diseño Constitucional de competencias gubernamentales*. Ponencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Congreso Internacional de Derecho Constitucional, Cultura y sistemas jurídicos comparados, México, 6-10 de Febrero de 2006, pp. 1-15.

-GROPPI Tania, *La Reforma Constitucional en los Estados Federales, entre Pluralismo Territorial y no Territorial*. SERNA DE LA GARZA José, *Federalismo y Regionalismo*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, México, 2002, p. 197.

-GUTIÉRREZ GONZÁLEZ Juan Marcos, *Mexican Federalism in the Democratic Transition*. Forum of Federations, International Association of Centers for Federal Studies, pp. 1-2.

-GUTIÉRREZ GONZÁLEZ Juan Marcos, *United Mexican States*. Forum of Federations, International Association of Centers for Federal Studies, pp. 1-22.

-IVES Andrew, *Néolibéralisme et Décentralisation dans les Etats Fédéraux*. Nuevo Mundo, Mundos Nuevos, Coloquios, 2008, pp. 1-11.

-IVES Andrew, *Néolibéralisme et Décentralisation dans les Etats Fédéraux*. Coloquio 2008, Revue.org. En ligne sur <http://nuevomundo.revues.org>.

-SCOTT Graham, ADDRESS Keynote, *Some Observations on the Concepts and the State of the Art in Performance Budgeting*. International Conference on Performance Budgeting, Mexico City, June 9, 2008, pp. 1-15.

-Professeur FERRO ILARDO Susana Beatriz, lors de sa conférence intitulé : *Decentralización fiscal en América Latina y Gobiernos Locales : teniendo presente la configuración legal actual, se incrementa la dependencia de los gobiernos locales, en su realización, no cumpliendo por lo tanto su verdadera finalidad*. VII Seminario Internacional de Tributación local, Universidad de Buenos Aires, 2008.

-SHAH Anwar, *Fiscal federalism and economic governance : for better or for worse ?*, World Bank, paper presented at the International Conference on Decentralization, Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance, Brasilia, June, 1997.

-SUAREZ DAVILA, Francisco, *El Proyecto Económico de nuestra Constitución Política: Vigencia y Dinámica, en Economía y Constitución*, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional IV. Coordination : VALADES, Diego et GUTIERREZ RIVAS, Rodrigo, UNAM, México, 2001, p. 214.

-II Seminario de Historia de la Administración 2002, *El Municipio Constitucional*, Edit. INAP, 2003.

-TREASURY BOARD Alberta, *International Conference on Performance Budgeting*. Performance Budgeting at the Sub-National Level, Mexico City, June 90, 2008, pp. 1-15.

V RAPPORTS

-BLÖCHLIGER Hansjörg; PINERO CAMPOS José María, *Tax Competition Between Sub-Central Governments*. OECD, Economics Department Working Papers, Núm. 872, May 2011, pp. 1-49.

-Conseil de Prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale*. Edit. La documentation française, mai, 2010.

-Centro de Investigación y Docencia Económicas, ITAM et IJJ de l'UNAM, *Análisis de las Finanzas Públicas en México*. Diciembre 2003, pp. 1 à 33.

-*Diagnostico del sistema de contribuciones y distribucion de la hacienda publica Estatal y Municipal*, Edit. INAP, 1996.

-Etudes Economiques de l'OCDE, Mexique. Mai 2011, Synthèse, pp. 3-31.

-Etudes de politique fiscale de l'OCDE, Fiscalité et économie. *Analyse comparative des pays de l'OCDE*. No. 6, 2002.

-GAUDREAU DESBIENS Jean François et GELINAS Fabien, *Le fédéralisme dans tous ses états. Gouvernance, identité et méthodologie*. Edit. Forum of Federations, Bruylant Bruxelles et Editions YVON BLAIS, Canada, 2005.

-Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. LVIII. *El Federalismo Fiscal en México*. Agosto, 2001, pp. 3-123.

-L. DION Michelle, *Mexico's Welfare Regime before and after the Debt Crisis: Organized Labor and the Effects of Globalization*. División de Estudios Políticos, CIDE, Núm. 157, México, Junio, 2003, pp. 1-34.

-Les Grands Enjeux de la Politique Fiscale dans les Pays de l'OCDE, Perspectives de l'OCDE, 2001.

-*Los Mapas de la Pobreza*, Consejo Nacional de Evaluación y Política de Desarrollo Social, México, Julio de 2007.

-MARTINEZ LOPEZ Cornelio, *EL proceso presupuestario en México*. Apuntes para el análisis presupuestal 2011. Reporte CESOP, No. 40, Noviembre, México, 2010.

-MORCAZ P. et al, *Vertical transfers and the location of economic activity across a Country Regions. Theory and Evidence for Argentina*. Documento 24/20, Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 2010.

-OCDE, *Études Économiques de l'OCDE Mexique*. Mai 2011, pp.1-34.

-PARÁS Pablo et al, *Cultura Política de la Democracia en México:2006*. Latin American Public Opinion Project, Vanderbilt University, Diciembre 2006, pp.7-12, 33-51, 110-112, 119-122.

-PEREZ TORREZ Javier et GONZALEZ HERNANDEZ Ignacio, *La Decentralización Fiscal en México*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Política Fiscal, p.8.

-Perspectives Économiques de l'OCDE 69, *Les Grands Enjeux de la Politique Fiscale dans les Pays de L'OCDE*. 2001, pp. 185-203.

-POZAS HORCASITAS Ricardo, *La Democracia Fallida : la Batalla de Carlos A. Madrazo por cambiar al PRI*. In Revista Mexicana de Sociología 70, No.1, Enero-Marzo, México D.F. 2008, p. 64-67.

-Rapport de l'Auditoria Superior de la Federación. *Entrega del informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2008 a la Cámara de Diputados (Rapport de résultats du contrôle de comptes publics 2008 à la Chambre de Députés)*, 17 février, Mexico, 2010, pp. 1-9.

-Rapport, Auditoria Superior de la Federación. *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (Informe du résultat de la révision et contrôle de comptes publics)*, Mexico, 2007.

-Rapport, Auditoria Superior de la Federación. *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (Informe du résultat de la révision et contrôle de comptes publics)*, Mexico, 2006, pp. 72-79.

- Rapport, *Informe sur les relations fiscales entre la fédération et les Etats. Primer informe sobre las relaciones fiscales entre la federacion y los Estados*, Edit. Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, Subsecretaria de Ingresos, 1973, Vol.I.
- Rapport, *Diagnostico del sistema de contribuciones y distribucion de la hacienda publica estatal y municipal*, Edit. INAP, 1996,
- Rapport d'information no 731 (2010-2011) fait au nom de la commission des finances, par le groupe de travail sur la mise en œuvre de la péréquation entre les collectivités territoriales. DALLIER Philippe, GUENE Charles, JARLIER Pierre et MONTGOLFIER Albéric. *Péréquation financière entre les collectivités territoriales : les choix de la commission des finances du Sénat, B. La nécessité de revenir à une version plus ambitieuse du dispositif de péréquation de la CVAE départementale et régionale*. Disponible en ligne sur le site officiel du Sénat. www.senat.fr.
- Rapport de la Secretaria de Gobernacion, *Caleidoscopio de las remesas en Mexico y en el mundo*, CONAPO, Mexico, 2010.
- Rapport- Annexe 3, *Recueil des Textes Soumis au Symposium International sur le Déséquilibre Fiscal*. pp. 1-14.
- Rapport du Centre d'Etudes Sociaux et d'Opinion Publique, Reporte del Centro de Estudios Sociales y de Opinion Publica de la Camara de Diputados, LIX Legislatura, *El impacto de las remesas familiares en Mexico y su uso productivo (L'impact de remesas familiares au Mexique et son utilisation productive)*. Diciembre, 2004, pp. 6-9.
- Rapport, Ramo 33, *Aportaciones federales para Entidades Federativas y Municipios*. Centro de Estudios de las Finanzas Publicas de la Camara de Diputados del H. Congreso de la Union, CEPF/036, 2006.
- Relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales*. Perspectives Économiques de l'OCDE, No. 74, 2003, pp. 173- 193.
- SARABIA Carla, *La OCDE Aboga por una Drastica Reforma de las Finanzas Publicas (L'OCDE Demande une Réforme Approfondie des Finances Publiques)*. 24 juin 2011. www.intereconomia.com.
- Secretaria de Gobernacion « Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, Publié dans le Diario Oficial de la Federacion le 6 aout 1997.
- SCOTT John, *Poverty and Inequality in Mexico under NAFTA: Trade Liberalization and Government Failure*. División de Economía, CIDE, Núm. 274, México 2003, pp.1-24.
- Secretaria de Gobernación, *Catálogo de Programas Federales para los Municipios*.5éd. México, 2009.
- Senado de la República LVIII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. *El Federalismo Fiscal en México*. 2001, p. 21.
- SERNA DE LA GARZA José María, *La Lógica Centralizadora del Sistema Federal Mexicano*. El Sistema Federal Mexicano, pp. 547-583.

- SMOKE Paul, *Fiscal Decentralization in Developing Countries a Review of Current. Concepts and Practice*. United Nations Research Institute for Social Development. Democracy, Governance and Human Rights, Programme Paper Number , February 2001, pp. 1-51.
- STEIN Ernesto, *Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America*. Inter-American Development Bank, New York, 1998, pp.1-22.
- TAYLOR Gregory, *Fiscal decentralization in Argentine*. Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies. 2007, pp. 4-14.
- UNGER Kurt, *El Desarrollo Económico y la Migración Mexicana: El TLCAN e Impactos en las Regiones*. División de Economía, CIDE, Núm. 361, Junio 2006, pp. 1-60.
- VELÁZQUEZ María del Carmen, *La Descentralización Administrativa y el Pago de los Síndicos a las Misiones Norteñas del Siglo XVIII*. Documentación Histórica Mexicana dirigida por Salvador Reynoso, 1^{éd}, No. 5, Guadalajara, Jalisco, México, 1974, pp. 25,26.

VI JURISPRUDENCE

- Amparo administrativo en revision 310/53, Constituciones. Alpha, S.A., unanimidad de 4 votos, Semanario Judicial de la Federacion, Quinta época, t. CXXX, 3 de junio de 1954.
- Arrêt Jurisprudenciel, 9a época, 2a Sala, S.J.F. Gaceta XXXI, marzo de 2010, p. 951. *Coordinacion fiscal entre la federacion y los Estados. Evolucion de la regulacion de los convenios que para tal fin se han celebrado con base en el marco constitucional vigente.*
- Arrêt Jurisprudenciel, Comercio Exterior. Diferencia entre las facultades formalmente legislativas cuyo ejercicio puede autorizar el Congreso de la Union al Titular del Ejecutivo federal en los terminos de lo previsto en el parrafo segundo del articulo 131 constitucional, Novena Epoca, Instancia : Segunda Sala, Seminario Judicial de la Federacion y su Gaceta, Tomo XIV, Agosto 2001, Tesis :2a CXV/2001, Page 211, Materia Constitucional Administrativa. Precedentes, Amparo revision 1162/96.
- Arrêt Jurisprudenciel, Novena época. Pleno, Apéndice (actualisation 2001) I, Jur. Acciones de Inconstitucionalidad y C.C. Tesis 62. Materia Constitucional. P. 62 CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CONGRESO DEL ESTADO DE ZACATECAS REVOQUE LA DETERMINACIÓN TOMADA EN CONTRAVENCIÓN A LA LEY POR EL AYUNTAMIENTO DE UNO DE SUS MUNICIPIOS RESPECTO DE LA DESIGNACIÓN DE SU PERSONAL ADMINISTRATIVO, NO CONSTITUYE UNA INVASIÓN A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.
- Arrêt Jurisprudenciel, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Distribución Constitucional de Competencias para decretar Impuestos. Serie Debates Pleno. México. 1ra. Edición. Núm. 16. Año 1999.
- Arrêt Jurisprudenciel, Jurisprudencia. Segunda Sala, Seminario de la Federación, t. CXXI, quinta época, p. 1891.
- Arrêt Jurisprudenciel, 9a época, *Coordinacion fiscal entre la federacion y los Estados. Evolucion de su regulacion al tenor de la Constitucion politica de los Estados Unidos del*

5 de febrero de 1917 y sus reformas, p. 434. Amparo Revision 2240/97. Inmobiliaria Pedro de Alvarado S.A de C.V. 11 de octubre del año 2000.

-Arrêt Jurisprudenciel, 9a época, 2a Sala, S.J.F. Gaceta XXXI, marzo de 2010, p. 951. *Coordinacion fiscal entre la federacion y los Estados. Evolucion de la regulacion de los convenios que para tal fin se han celebrado con base en el marco constitucional vigente.*

-Jurisprudencia, Novena época, Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, Febrero 2009, p. 461 Tesis 2a /J.1/ 2009. Materia: Constitucional.

-Arrêt Jurisprudenciel, Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federacion y su Gaceta, Novena época, Primera Sala XXV Marzo de 2007, p. 79. Tesis 1a /J. 28/ 2007 Jurisprudencia en Materia Administrativa. « *Fines extrafiscales. Las facultades del Estado en materia económica de rectoria económica y desarrollo nacional constituyen uno de sus fundamentos* »

-Arrêt Jurisprudenciel, Octava Época : No. De Registro: 800,483, Instancia : Pleno Aislada, fuente: Semanario Judicial de la Federación, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tomo: II, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1988, Página: 20, Genealogía: Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 36, Pág. 834, IMPUESTOS. PRINCIPIO DE ANUALIDAD DE LOS MISMOS.

-Arrêt Jurisprudenciel, Octava Época, No. de Registro: 210,242, Instancia' Tribunales Colegiados de Circuito, Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Materia(s): Administrativa, Tomo: XIV, Octubre de 1994, Tesis: XXI. 10. 31 A, Página: 317, LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACION.

-l'arrête jurisprudentiel P./J.6/2004, Gaceta, Tomo XIX, marzo de 2004, p. 1270. Controverse constitutionnelle 22/2003, le Pouvoir Législatif de l'Etat de Nayarit contre l'Exécutif local.

-*Control Judicial de la Constitucion, es atribucion exclusiva del Poder Judicial de la Federacion*, Pleno, Apéndice al Semanario Judicial de la Federacion 1917-2000, T-I, materia constitucional, tesis 160, p. 197

-Controversias constitucionales, procede impugnar en esta via las que se susciten entre las entidades, poderes u organos a que se refiere la ley reglamentaria respectiva, sobre la constitucionalidad de sus actos positivos, negativos y omisiones. Tesis p/J.82/99, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nacion, Semanario Oficial de la Federacion y su Gaceta, novena época, t.X, agosto de 1999.

-Legalidad Tributaria. Alcance del principio de Reserva de Ley. Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federacion y su Gaceta VI, Noviembre de 1997, Tesis Aislada, P. CXLVIII/97, Materia Administrativa, p. 78

Action d'inconstitutionnalité

-Arrêt Jurisprudenciel, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, SENTENCIA y voto concurrente relativos a la Acción de Inconstitucionalidad 9/2003, promovida por el Procurador General de la República, en contra del Congreso de la Unión y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos. ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2003. PROMOVENTE:

PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA. MINISTRO PONENTE: HUMBERTO ROMAN PALACIOS, SECRETARIOS: PEDRO ALBERTO NAVA MALAGON, VICTOR MIGUEL BRAVO MELGOZA, México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintisiete de mayo de dos mil tres.

Transferts

-Arrêt Jurisprudenciel. Tesis Seleccionada, Instancia: Pleno de la Suprema Corte de Justicia Epoca: 9a. Epoca, Localización, Novena Epoca Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XV, Enero de 2002 Tesis: P./J. 138/2001 Página: 915 Materia: Constitucional Jurisprudencia, Rubro, APORTACIONES FEDERALES TRANSFERIDAS AL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ Y SUS MUNICIPIOS. EL DECRETO NÚMERO 68, PUBLICADO EL TREINTA DE DICIEMBRE DE DOS MIL EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD, EN CUANTO ADICIONÓ EL CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 81 Y EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 10, AMBOS DE LA LEY PARA LA ADMINISTRACIÓN CORRESPONDIENTE, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Controversia constitucional 3/2001. Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, Estado de San Luis Potosí. 25 de octubre de 2001. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juan Díaz Romero y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 138/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

Distribution des compétences en matière fiscale

-Arrêt Jurisprudenciel. IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE. La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a).- Concurrencia contributiva de la Federación, y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículos 73 fracción VII y 124).b).- Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX); y c).- Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118). 310/953/2°. Construcciones Alpha, S.A. y coags. Junio 3 de 1954.346/954/2°. Sindicato de Trabajadores de la Concepción Excavación, etc., de la República Mexicana y coags. Julio 5 de 1954, 2736/953/2°. Reynaldo Schega y coags. (acumulados). Agosto 27 de 1954, JURISPRUDENCIA. Quinta Epoca. Apéndice al tomo CXVIII, Pág. 1026.

Coordination Fiscale

-Arrêt Jurisprudenciel. Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Diciembre de 2000, Tesis: 2a. CLXXII/2000, Página: 436. COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. LOS CONVENIOS CELEBRADOS POR ÉSTOS CON AQUÉLLA PARA ADHERIRSE AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO, TIENEN EFECTOS ANÁLOGOS A LOS DE UN TRATADO INTERNACIONAL.

VII LOIS ET CODES

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma DOF 13-04-2011.
- Constitution Espagnole, Titre VIII De l'organisation territoriale de l'Etat, Chapitre premier Principes généraux.
- Constitución Política de la República Mexicana de 1857. Febrero 12 de 1857. Instituto de Investigaciones Jurídicas.p. 1-26.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Febrero de 1917.
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 et 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publié dans le Journal Officiel le 10 janvier 1936, et en vigueur actuellement (2011).
- Loi de Coordination fiscale. Ley de Coordinación Fiscal, publiée dans le JO de la fédération le 27 Décembre 1978.
- Loi Fédérale du Budget et Responsabilité Financière, *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Publiée dans le Journal Officiel le 30 mars 2006.
- Loi de Planification. Ley de Planeación (Publiée dans le Journal Officiel le 5 janvier 1983).
- Loi fédérale du budget et responsabilité financière. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Publiée dans le Journal Officiel de la fédération le 30 mars 2006.
- Plan National de Développement (Plan Nacional de Desarrollo) 1995-2000, publié dans le Journal Officiel de la Fédération le 31/05/1995.
- Code Fiscal fédéral. Código Fiscal de la Federación, Publié dans le JO de la fédération, le 31 décembre 1981.

VIII DOCUMENTS DIVERS

- AMADOR HERNANDEZ Juan Carlos, *Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México*. Centro de Estudios Sociales, Documento de Trabajo, No. 47, 2008.
- BOUTON Laurent, GASSNER Marjorie, VERARDI Vincenzo, *The Tragedy of Commons of the Curse of Federalism*. November 10, 2005.
- CABRERA CASTELLANOS Luis F., LOZANO CORTÉS René, *Decentralization and Fiscal Federalism in Mexico*. MPRA Paper. No. 10572, posted 19 September, 2008/00:11, pp. 1-43.

- CEDUJO Guillermo y RIOS Alejandra, *La rendición de cuentas del gobierno municipal en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, No. 224, Julio, 2009, pp. 1-5.
- D. WISMAN Jon, BAKER Barton, *Increasing Inequality, Status Insecurity, Ideology, and the Financial Crisis of 2008*. Working Paper, Agosto 28, 2009.
- DEEG Richard, LÜTZ Susanne, *Internationalization and Financial Federalism- The United States and Germany at the Crossroads?* MPIFG Discussion Paper 98/7.
- E. WILDASIN David, *State and Local Government Finance in the Current Crisis: Time for Emergency Federal Relief?* Institute for Federalism and Intergovernmental Relations, IFIR Working Paper. January, 2009.
- E. WILDASIN David, *Disasters: Issues for State and Federal Government Finances*. Institute for Federalism and Intergovernmental Relations. IFIR Working Paper Series. Núm. 2006-07.
- Federación Nacional de Municipios de México, *Evolución de la Hacienda Municipal en México*. Documento de trabajo, México, 2003.
- FLAMAND GOMEZ Laura, *Las perspectivas del nuevo federalismo : el sector salud. Las experiencias en Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*. Documento de Trabajo, División de Administración Pública, No. 55. Edit. CIDE, México, 1998, pp. 35-42.
- HERGENHAN Jutta, *Le fédéralisme Allemand et la construction Européenne*. Problématiques européennes, Groupement d'études de recherches Notre Europe, No. 5, 2000.
- GONZALEZ Y. Christian, ROSENBLATT David et WEBB Steven B. *Stabilizing Intergovernmental Transfers in Latin America*. A complement to National/Subnational Fiscal Rules. Policy Research Working Paper. Edit. The World Bank, July, 2002, pp. 3-23.
- GONZALEZ LOPEZ Sergio, *Políticas e instituciones para el desarrollo territorial. El caso de México*. Serie desarrollo territorial. CEPAL, 2008.
- GUERREO AMPARAN Juan Pablo y LOPEZ ORTEGA Mariana, *Manual Sobre la Clasificación Funcional del Gasto Público*. Programa de Presupuesto y Gasto Público. Documento de Trabajo, Edit. CIDE, México, 2000, pp. 4-44.
- HERNANDEZ TRUJILLO Fausto y ITURRIBARRIA Hector, *Tres trampas del federalismo fiscal mexicano*. Documento de Trabajo, No. 281. Edit. CIDE, México, 2003, pp. 1-21.
- HERNANDEZ TRILLO Fausto et JARILLO RABLING Brenda, *Is Local Beautiful? Decentralization in Mexico in the Presence of Elite Capture*. División de Economía, Mayo, No. 360, Edit. CIDE, México, 2006, pp. 1-20.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Estadísticas Históricas de México 2009*. Colección Memoria. México, 2010.
- JOURDARD Isabelle, *Getting the Most Out of Public Sector Decentralisation in Mexico*. OEC, Economics Department, Working Papers, Núm. 453, OECD Publishing, Octubre, 2005.
- MARTINEZ Hector et MENDEZ Alejandro, *El Estudio de las Relaciones Intergubernamentales*. Una revisión Bibliográfica, Documento de Trabajo, No. 45, Edit. CIDE, México, 1997.

- MARTNER Ricardo, *Planificar y Presupuestar en América Latina*, Edit. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL, Chile, 2008.
- Ministerio del Interior de Chile, *Decentralización en América Latina : analisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Peru, Brasil y Argentina*, Documento de Trabajo, División de Políticas y Estudios, Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, Julio, 2009.
- P. FELD Lars, REULIER Emmanuelle, *La Decentralization Fiscal en Suisse, Quelles Consequences en Termes de Concurrence Fiscale, Redistribution, Fourniture de Services Publics et Développement Regional?*. Version du 27/11/2003, pp. 1-16.
- SANTIZO RODALL Claudia, *Las Perspectivas del Nuevo Federalismo : El Sector Educativo. Las Experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosi*. Documento de Trabajo, División de Administración Pública, No. 56. Edit. CIDE, Mexico, 1997, pp. 6-70.
- SCOTT John, *Eficiencia Redistributiva de los Programas contra la Pobreza en México*. División de Economía, Noviembre, No. 307, Edit. CIDE, 2004, p. 1-19
- SEIDEL Bernhard, SCHROOTEN Mechthild, *Fiscal Federalism and Financial Resources for Regional Development- Co-operative and Competitive Models The International Experience- An Example for a Russia?*. Discussion Paper No. 220, Berlín, June 2000, pp. 1-23.
- SHAH Anwar, *The New Federalism in Brazil*. Policy, Research, and External Affairs. Working Papers, Public Economics, December, 1990.
- SOUR Laura et MUNAYER Laila, *Apertura política y el poder de la Cámara de Diputados durante la aprobación presupuestaria en México*. Documento de trabajo, No. 192, Junio, CIDE, México, 2007.
- SOUR Laura, *Presupuestar en América Latina y el Caribe : el caso de México*. Edit. CEPAL, Serie Gestión Pública, No. 65. Santiago de Chile, 2007.
- VALENZUELA GEORGETTE Jose, *1920-1924: ...Y venían de una Revolución ! De la Oposición Civil a la Oposición Militar*. Ouvrage Collectif, CASAR María Amparo y MARVAN Ignacio, *Gobernar sin Mayoría, México 1867-1997*. Edit. CIDE y Taurus, México-VARGAS CASTRO Jose Alejandro, *El desarrollo local en el contexto de la globalización*. Edit. INAP, Gobierno del Estado de México, 2006.
- VARGAS CASTRO Jose Alejandro, *El desarrollo local en el contexto de la globalización*. Edit. INAP, Gobierno del Estado de México, 2006, pp. 86-89.
- VILLAROTO Pablo, *Las transferencias condicionadas en América Latina : Luces y Sombras*. Edit. CEPAL, ONU et IPEA, Brésil, 2007, pp. 30-43.
- WELDON Jeffrey A. *Las Estrategias Presidenciales con Gobierno Dividido en México, 1917-1937*, in CASAR María Amparo y MARVAN Ignacio, *Gobernar sin Mayoría, México 1867-1997*. Edit. CIDE y Taurus, México, 2002, pp.265-292
- Y. GONZALEZ Christian, ROSENBLATT David, B. WEBB Steven, *Stabilizing Intergovernmental Transfers in Latin America. A Complement to National/Subnational Fiscal Rules?* Policy Research Working, Paper 2869, México, Colombia and Venezuela Country Department, July, 2002.

IX DICIONNAIRE ET ENCYCLOPEDIE

-Enciclopedia, *México a través de los siglos*, Primera época, Historia antigua de la Conquista, T. I, II, III, IV, Edit. Cumbre, 17^{ème}, México, 1985.

-DE PINA VARA Rafael, Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa, 22eme, México, 1996, p. 287.

-DIAZ Elias y RUIZ MIGUEL Alfonso, Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, *Filosofía política II, Teoría del Estado*, Edit. Trotta, Madrid, 1996.

-*Manual para la Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Municipal 2009-2012*. Gobierno del Estado de Mexico, 2009, pp. 106-114.

-ROWLEY Charles et SCHNEIDER Friederich, *The encyclopedia of Public Choice*, Edit. Kluwer, 2004

-Stanford Encyclopedia of philosophy, Intergenerational Justice, in plato.stanford.edu/entries/justice-intergenerational/

-SENADO DE LA REPÚBLICA. INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, *Enciclopedia Política de México 3. Tomo II. Planes Nacionales Siglos XX-XXI*. 1ra. Edición. 2010. México.p. 164-199.

X THESES ET MEMOIRES

-ASHTA Arvind, Thèse de droit : *Le fédéralisme fiscal. Australie, Canada, Etats Unis, Inde. Les aspects fiscaux du droit budgétaire*. Université Paris II, Soutenue le 8 juin, 1996, Edit. Diffusion ANRT thèse à la carte.

-BOUET Jean Baptiste, Thèse de doctorat. *L'administration décentralisée du territoire : choix et perspectives ouverts sous la cinquième république*. Soutenu le 12 décembre 2006, Faculté de droit d'économie et de gestion d'Angers.

- BZDERA André, Mémoire dans le cadre du Master en Sciences Politiques, *L'impact de quelques arrêts de cours suprêmes fédérales sur le partage des pouvoirs au Canada, aux Etats Unis et dans les Communautés européennes*, Université de Montréal, janvier, 1990.

-GARCIA FONSECA Candido, Thèse doctorale, *Las crisis recurrentes del peso mexicano : causas, efectos posibles y soluciones*, Facultad de ciencias economicas y empresariales, programma 1997-1999, Universidad Veracruzana y Universitat de Barcelona, Barcelona, octobre, 2003

-LABASTIDA MARTIN DEL CAMPO Julio, *Mexique : légitimité et changement de régime*. IHEAL, France. 2002.

-LOPEZ HERNANDEZ Adan Augusto, *El Estado federal mexicano*. Villahermosa Mexico, 1986.

-Luis LE FUR, *Etat Fédéral et Confédération d'Etats*. Thèse Pour Obtenir le Doctorat, 1896. Editions Panthéon Assas. Paris 2000.

-MARTINEZ PALAFOX Luis, *Les Origines du fédéralisme au Mexique*. France, 1962.

-NETTEL DIAZ Ana Laura, *Planification, Pouvoir et Légitimité : la Planification régional dans un pays fédéral. Le cas du Mexique (1982-1988)*. France, 1991.

-PRADO MAILLARD Jose Lui, *Le Mexique sous un nouveau contexte : Les rapports des pouvoirs politiques de l'Union*. France, 2001.

XI SITES EN INTERNET

www.presidencia.gob.mx : Site de la Présidence de la République (Presidencia de la Republica).

www.congreso.gob.mx : Site du Pouvoir Législatif (H. Congreso de la Union)

www.scjn.gob.mx : Site de la Cour Suprême de Justice (Suprema Corte de Justicia de la Nacion)

www.indetec.gob.mx : Institut pour le Développement Technique du Trèzor Public (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas)

<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion> Base de données de l'Universidad Nacional Autonoma Metropolitana.

www.sat.gob.mx : Service d'administration fiscale (Servicio de Administracion Tributaria)

www.senado.gov.ar: Site Officiel du Sénat d 'Argentine

www.jornada.unam.mx : Site du Journal la Jornada

www.oecd.org : Site de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

www.cairn.info : Site de Cairn, revues en ligne

www.cide.edu : Site du Centro de Investigaciones y Docencia Economicas.

www.letrasjuridicas.com: Letras Juridicas, Revue des chercheurs du Centre de recherches sur le Droit, Mondialisation et Sécurité de l'Université de Veracruz.

-Les sites officiels des Secrétariats d'Etat du gouvernement fédéral et les sites officiels des Etats fédérés, se trouvent dans la Section 1, annexes généraux.

Annexes

ANNEXES

Annexes série I

Section 1

Généraux

Section 2

Tableaux des recettes et des dépenses 2012, des exemples par niveau de gouvernement au Mexique

Annexes série II

Liste de sites officiels où l'on peut retrouver les principales lois par niveau de gouvernement

- Niveau fédéral
- Les 31 Etats fédérés et la Ville de Mexico, D.F.
- Niveau Municipal

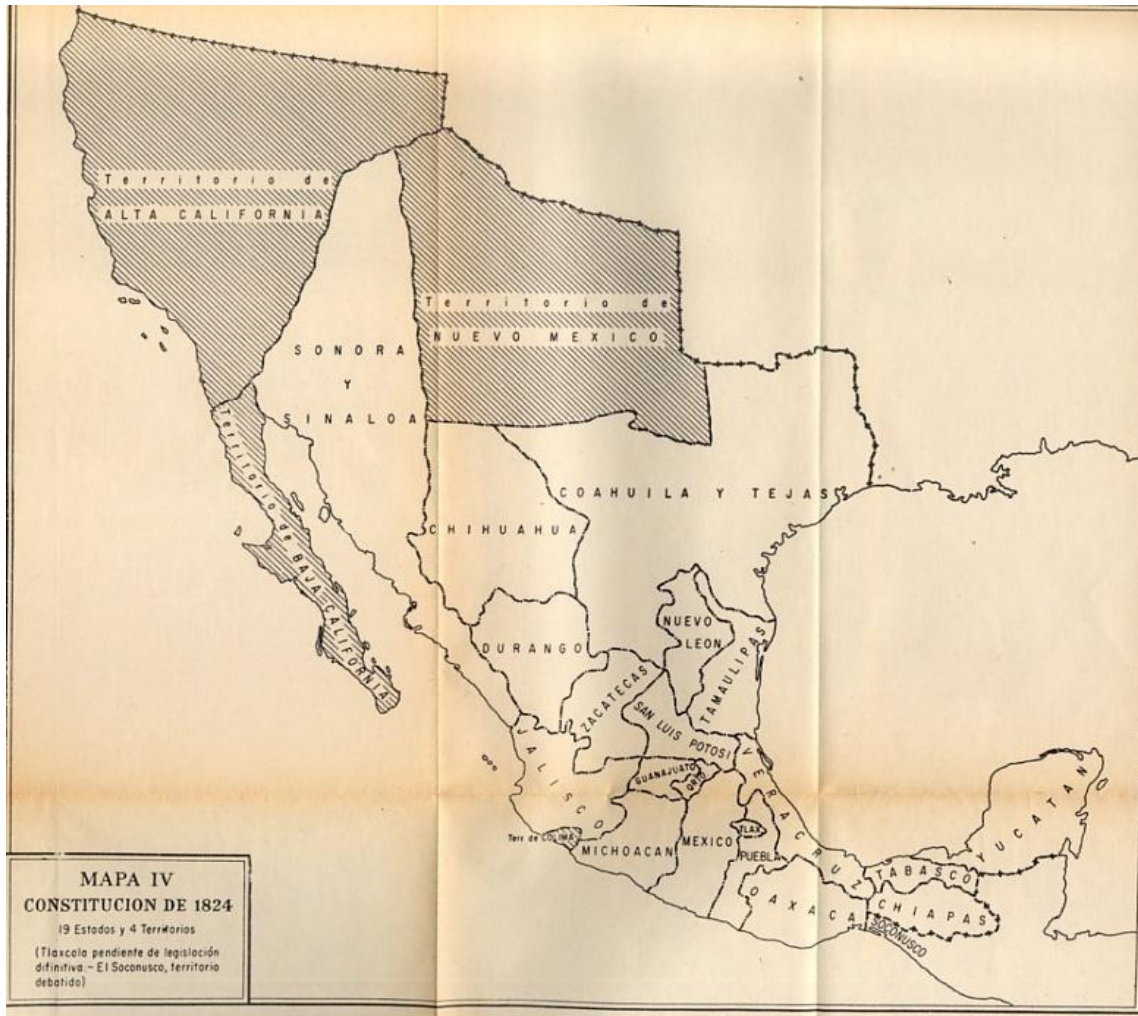
SECTION 1

Généraux

Contenu

1. L'Organisation Territoriale du Mexique
2. Les dates les plus significatives dans l'évolution juridique du fédéralisme financier au Mexique
3. Les Secrétariats d'Etat de l'administration publique :
 - Fédérale
 - Locale
 - Municipale
4. Le contenu de la Constitution fédérale mexicaine du 5 février 1917
5. Les principaux articles de la Constitution fédérale du Mexique relatifs au fédéralisme financier
6. Les impôts et les dépenses du gouvernement fédéral au Mexique
7. Les principales recettes et dépenses coordonnés entre la fédération et les gouvernements locaux
8. Les impôts et les dépenses du niveau local au Mexique
9. Les impôts locaux en vigueur dans les Etats fédérés du Mexique
- 10- Les recettes et les dépenses municipales au Mexique
11. Tableau comparatif des fédérations : Argentine, Brésil, Mexique
12. Tableau comparatif. La centralisation fiscale du modèle fédéral mexicain. Le poids des recettes par échelon de gouvernement par rapport aux recettes de plusieurs pays fédéraux et la France
13. La reconduction budgétaire dans le monde
14. **Coodination fiscale**
 - Comparaison de la législation applicable en matière de transferts et coordination fiscale dans les trois fédérations latino-américaines : Argentine, Brésil et le Mexique
 - La Coodination fiscale au Mexique
 - Schème sur le fonctionnement du système national de coordination fiscale du Mexique
 - La coparticipation fiscale en Argentine

1. L'Organisation Territoriale du Mexique



Source: Documents Historiques INEGI, avec une division territoriale de 19 Etats en 1824.

L'Organisation Territoriale de Mexico (2012)



L'Organisation Territoriale du Mexique

Tableau 1

Etat fédéré	Capitale	Nombre de municipalités	Site officiel
Etats Unis Mexicains (Pays)		2456	
1. Aguascalientes	Aguascalientes	11	www.aguascalientes.gob.mx
2. Baja California	Mexicali	5	www.bajacalifornia.gob.mx
3. Baja California Sur	La Paz	5	www.bajacaliforniasur.gob.mx
4. Campeche	Campeche	11	www.campeche.gob.mx
5. Coahuila de Zaragoza	Saltillo	38	www.coahuila.gob.mx
6. Colima	Colima	10	www.colima.gob.mx
7. Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	118	www.chiapas.gob.mx
8. Chihuahua	Chihuahua	67	www.chihuahua.gob.mx
9. Distrito Federal	Ciudad de México	16	www.districtofederal.gob.mx
10. Durango	Victoria de Durango	39	www.durango.gob.mx
11. Guanajuato	Guanajuato	46	www.guanajuato.gob.mx
12. Guerrero	Chilpancingo de los Bravo	81	www.guerrero.gob.mx
13. Hidalgo	Pachuca de Soto	84	www.hidalgo.gob.mx
14. Jalisco	Guadalajara	125	www.jalisco.gob.mx
15. México	Toluca de Lerdo	125	www.mexico.gob.mx

Source : Elaboré à partir des données du Rapport Statistique, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, INEGI, 2011

L'Organisation Territoriale du Mexique

Tableau 2

Etat fédéré	Capitale	Nombre de municipalités	Site officiel
16. Michoacán de Ocampo	Morelia	113	www.michoacan.gob.mx
17. Morelos	Cuernavaca	33	www.morelos.gob.mx
18. Nayarit	Tepic	20	www.nayarit.gob.mx
19. Nuevo León	Monterrey	51	www.nuevoleon.gob.mx
20. Oaxaca	Oaxaca de Juárez	570	www.oaxaca.gob.mx
21. Puebla	Heroica Puebla de Zaragoza	217	www.puebla.gob.mx
22. Querétaro	Santiago de Querétaro	18	www.queretaro.gob.mx
23. Quintana Roo	Chetumal	9	www.quintanaroo.gob.mx
24. San Luis Potosí	San Luis Potosí	58	www.sanluispotosi.gob.mx
25. Sinaloa	Culiacán Rosales	18	www.sinaloa.gob.mx
26. Sonora	Hermosillo	72	www.sonora.gob.mx
27. Tabasco	Villahermosa	17	www.tabasco.gob.mx
28. Tamaulipas	Ciudad Victoria	43	www.tamaulipas.gob.mx
29. Tlaxcala	Tlaxcala de Xicohtécatl	60	www.tlaxcala.gob.mx
30. Veracruz de Ignacio de la Llave	Xalapa Enríquez	212	www.veracruz.gob.mx
31. Yucatán	Mérida	106	www.yucatan.gob.mx
32. Zacatecas	Zacatecas	56	www.zacatecas.gob.mx

Source : Elaboré à partir des données du Rapport Statistique, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, INEGI, 2011

2. Les dates les plus significatives dans l'évolution juridique du fédéralisme financier au Mexique

Tableau 1

Année	Législation	Evénement
1824 (4 octobre)	Constitution fédérale	Première Constitution fédérale
1824 (Aout)	Loi de classification fédérale de recettes (Ley de Rentas federal)	Partage des ressources entre la fédération et la sphère locale
1836 (30 décembre) jusqu'à 1846	Sept Lois Constitutionnelles	Adoption du système unitaire d'Etat
1846-1856	Constitution de 1824	Retour du fédéralisme
1857 (12 février)	Constitution Fédérale	Nouvelle constitution fédérale
1868 (30 mai)	Nouvelle Loi Fédérale de Classification de recettes	
1917 (5 février)	Constitution Fédérale	Constitution en vigueur (2011)
1917	Constitution	Intégration de la municipalité comme base de l'administration politique des Etats
1922	Système de partage de recettes	Préalable au Système de Coordination fiscale
1925		Première Réunion Nationale Fiscale
1930	Loi sur la Planification de la République	Première loi qui a pour but d'organiser les actions de l'Etat, pour le développement économique national
1933 (20-31 Janvier)		Deuxième Réunion Nationale Fiscale
1938 (1 janvier)	Code fiscal fédéral	
1938 (31 décembre)		Adoption du Code Fiscal Fédéral
1947 (10-20 novembre)		Troisième Réunion Nationale Fiscale
1980 (1 janvier)	-Loi de Coordination Fiscale	Création du Système National de Coordination Fiscale

Source : Elaboration personnelle selon la publication des lois dans le JO de la fédération.

Les dates les plus significatives dans l'évolution juridique du fédéralisme financier au Mexique

Tableau 2

Année	Législation	Événement
1983	Constitution fédérale	Deuxième réforme à l'article 115 Constitutionnel sur la liberté d'administration de la municipalité
1994	Loi de Coordination Fiscale	Création du Fond (Ramo 26) de transfert conditionné. Solidarité et développement Régional
1998	Intégration à la Loi de Coordination Fiscale	Création du Fond (Ramo 33) de transferts conditionnés.
1999	-Réforme à l'article 115 Constitutionnel	Formalisation de l'attribution de compétences municipales (prestation de services)
2001	-Loi sur le marché financier	Possibilité d'endettement des gouvernements locaux
2006 (30 mars)	Loi fédéral de responsabilité financière	L'adoption de cette loi va obliger l'administration publique à une utilisation de ressources publiques en fonction de résultats.

Source : Elaboration personnelle selon la publication des lois dans le JO de la fédération.

3. Les Secrétariats d'Etat de l'administration publique

Le niveau fédéral

- 1.-** Secretaría de Gobernación. Site officiel : www.gobernacion.gob.mx
- 2.-** Secretaría de Relaciones Exteriores. Site officiel : www.sre.gob.mx
- 3.-** Secretaría de la Defensa Nacional. Site officiel : www.sedena.gob.mx
- 4.-** Secretaría de Marina. Site officiel : www.semar.gob.mx
- 5.-** Secretaría de Seguridad Pública. Site officiel : www.ssp.gob.mx
- 6.-** Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Site officiel : www.shcp.gob.mx
- 7.-** Secretaría de Desarrollo Social. Site officiel : www.sedesol.gob.mx
- 8.-** Secretaría de Medio ambiente y Recursos Naturales. Site officiel : www.semarnat.gob.mx
- 9.-** Secretaría de Energía. Site officiel : www.sener.gob.mx
- 10.-** Secretaría de Economía. Site officiel : www.economia.gob.mx
- 11.-** Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Site officiel : www.sagarpa.gob.mx
- 12.-** Secretaría de Comunicaciones y transportes. Site officiel : www.sct.gob.mx
- 13.-** Secretaría de la Función Pública. Site officiel : www.funcionpublica.gob.mx
- 14.-** Secretaría de Educación Pública. Site officiel : www.sep.gob.mx
- 15.-** Secretaría de Salud. Site officiel : www.salud.gob.mx
- 16.-** Secretaría de Trabajo y Presión Social. Site officiel : www.stps.gob.mx
- 17.-** Secretaría de la Reforma Agraria. Site officiel : www.sra.gob.mx
- 18.-** Secretaría de Turismo. Site officiel : www.sectur.gob.mx
- 19.-** Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Site officiel : www.cjef.gob.mx

Source : Loi Organique de l'Administration Publique Fédérale du 29 décembre 1976, mise à jour avec la dernière réforme du 12 décembre 2011. La liste de Secrétariats en Français se trouve dans le sujet relatif aux Compétences de l'Exécutif, sur la présentation du budget, Contenu des dépenses. Nous avons gardé ici la version en espagnol et les sites officiels.

Les Secrétariats de l'administration publique au niveau local

- 1.- Secrétariat Générale de Gouvernement
- 2.- Procureur Général de Justice
- 3.- Secrétariat de Services Legaux
- 4.-Secrétariat de Tourisme
- 5.-Direction Générale de Communication Sociale et Relations Publiques
- 6.- Secrétariat de Transports
- 7.- Secrétariat de Finances
- 8.- Secrétariat de Competitivité, Travail et Développement Economic
- 9.- Secrétariat de Développement Social
- 10.- Secrétariat d'Infrastructure
- 11.- Secrétariat du Contrôle de Comptes
- 12.- Secrétariat de l'Education Publique
- 13.- Secrétariat de l'Aménagement du Territoire
- 14.- Secrétariat de la Santé
- 15.- Secrétariat de Sécurité Publique
- 16.- Secrétariat de l'Environnement

Note: Ce sont de secrétariats que nous pouvons trouver en général dans les Etats fédérés. Dans la liste d'Etats que nous présentons plus haut, l'on trouve les sites officiels par Etat fédéré.

Les Secrétariats de l'administration publique au niveau municipal

- 1.-** Secrétariat Technique du Gouvernement
- 2.-** Secrétariat Direction Juridique
- 3.-** Bureau du Contrôle Interne Municipal
- 4.-** Direction de Santé Municipale
- 5.-** Direction de Communication Sociale
- 6.-** Secrétariat de l'Ayuntamiento
- 7.-** Le Bureau du Trésor Municipal
 - Direction de Recettes
 - Direction de Dépenses
 - Direction du Cadastre
- 8.-** Direction Générale de Planification
- 9.-** Direction Générale de Développement Humain
- 10.-** Direction Générale d'Infrastructure et Aménagement du Territoire
- 11.-** Direction Générale des Services Publics
- 12.-** Direction Générale de Sécurité Publique
- 13.-** Direction de l'Environnement
- 14.-** Direction Générale de l'Education et Culture
- 15.-** Direction Générale de Développement Social
- 16.-** Direction du Développement Economique
- 17.-** Organismes Décentralisés d'Eau Potable et Assainissement d'Eau

Note : Cette liste est composée par les principaux secrétariats et les directions de l'administration publique locale municipale que l'on peut trouver souvent dans les Lois Organiques ou Règlements municipaux.

4. LE CONTENU DE LA CONSTITUTION FEDERALE DU MEXIQUE EN VIGUEUR (5 février 1917)

- Constitution Fédérale
- Titre Premier (arts 1-29)
 - Chapitre I
 - Les droits humains et les garanties
 - Chapitre II (arts 30-32)
 - Des mexicains
 - Chapitre III (art 33)
 - Des étrangers
 - Chapitre IV (art 34-38)
 - Des citoyens mexicains
 - Titre Second (arts 39-41)
 - Chapitre I
 - De la souveraineté et la forme de gouvernement
 - Chapitre II (arts 42-48)
 - Des parties intégrantes de la fédération et du territoire national
 - Titre troisième (art 49)
 - Chapitre I
 - La division des pouvoirs
 - Chapitre II (art 50)
 - Le pouvoir législatif
 - Section I (arts 51-70)
 - L'élection et installation du Congrès
 - Section II (arts 71-72)
 - L'initiative et formation des lois
 - Section II (arts 73-77)
 - Les compétences du Congrès
 - Section IV (art 78)
 - La commission permanente
 - Section V (art 79)
 - Le Bureau du Contrôle de la fédération
 - Chapitre III (arts 80-93)
 - Le pouvoir exécutif
 - Chapitre IV (arts 94-107)
 - Le pouvoir judiciaire
 - Titre Quatrième (arts 108-114)
 - Les responsabilités des fonctionnaires de l'administration et patrimonial de l'Etat
 - Titre Cinquième (arts 115-122)
 - Les Etats de la Fédération et le District fédéral
 - Titre Sixième (art 123)
 - Le travail et la prévision sociale
 - Titre Septième (arts 124-134)
 - Préventions générales
 - Titre Huitième (art 135)
 - Les réformes de la Constitution
 - Titre Neuvième (art 136)
 - L'inviolabilité de la Constitution

5. Les principaux articles de la Constitution fédérale relatifs au fédéralisme financier¹

L'adoption du modèle fédéral

Titre Deuxième

CHAPITRE I.

De la souveraineté nationale et de la forme de gouvernement

Article 40. La volonté du peuple mexicain est celle d'être constitué sous forme d'une République représentative, démocratique et fédérale. Cet ensemble s'avère composé d'États qui, étant libres et souverains en ce qui concerne l'organisation de leurs régimes intérieurs, seront unis autour d'une Fédération, établie quant à elle selon les principes de cette Loi Fondamentale.

Le principe de légalité à prélever des impôts

CHAPITRE II.

Des Mexicains

Article 31. Les mexicains seront soumis aux obligations suivantes :

IV.-Ils devront contribuer aux dépenses publiques, soit au niveau fédéral qu'au niveau du District Fédéral, des États ou des Municipalités correspondant à leur domicile. Concernant les modalités de perception de telles contributions, les critères de proportionnalité et d'équité seront directement applicables, toujours dans le cadre des lois en la matière.

¹ La traduction de la Constitution n'est pas une version officielle du gouvernement, celle-ci a été réalisée par le Professeur Tortolero Francisco, Edit. Universidad Nacional Autonoma de Mexico et Universidad de Guanajuato.

Les compétences exclusives de la fédération

Section III.

Des attributions du Congrès.

Article 73. Le Congrès détient la faculté :

I. D'admettre des nouveaux Etats au sein de l'Union fédérale.

II. (Disposition abrogée).

III. De pourvoir à la formation des nouveaux Etats dans le cadre de ceux qui existent déjà. Il sera nécessaire à ce propos :

1e. Que la population établie dans la fraction territoriale qui demande à être érigée sous forme d'un nouvel Etat compte, au minimum, cent vingt mille habitants.

2e. Que l'entité en question soit capable de prouver, devant le Congrès de l'Union, que celle-ci détient tous les éléments lui permettant de justifier politiquement de son existence.

3e. Que les Législatures locales dont les territoires soient concernées, soient entendues à propos de la pertinence ou de l'inconvenance que représente la création du nouvel Etat. Celles-ci devront quant à elles faire parvenir leurs rapports respectifs au plus tard six mois après la réception de la communication indiquant l'expédition d'un tel rapport.

4e. Que l'Exécutif fédéral soit aussi entendu à ce sujet. Il devra transmettre, dans les sept jours suivants, un rapport sur la question. Le début d'un tel délai sera estimé à partir du moment où cet organe reçoit la demande correspondante.

5e. Que l'instauration d'un tel Etat soit proclamée à la majorité des deux tiers des députés et des sénateurs présents dans chacune des deux assemblées.

6e. Que cette résolution du Congrès soit ratifiée à la majorité des Législatures locales. De telles Législatures devront analyser la copie conforme du dossier respectif leur étant adressée préalablement. Enfin, la résolution devra être approuvée par les Législatures dont le territoire soit concerné.

7e. Faute de ratification des Législatures où se trouvent les territoires en question, la ratification mentionnée au paragraphe préalable sera possible si elle est effectuée à la majorité des deux tiers du nombre total des Législatures.

IV. De trancher les questions qui regardent aux conflits limitrophes entre Etats, déterminant ainsi les différences suscitées entre les démarcations des territoires respectifs. Cette attribution n'est cependant pas applicable lorsque la controverse relève d'un caractère contentieux.

V. De changer le siège des Pouvoirs suprêmes de la Fédération.

VI. (Disposition abrogée).

VII. D'instaurer les contributions permettant de remplir les besoins budgétaires. (Principe de légalité à prélever des impôts en association avec l'article 31 F.IV que nous avons cité plus haut)

VIII. D'établir les bases normatives nécessaires afin que l'Exécutif puisse avoir recours aux emprunts au nom de la Nation. Cette attribution vise également à rendre au Congrès les attributions qui relèvent de l'approbation, de la reconnaissance et de l'acquiescement de tels emprunts. Aucun emprunt ne sera célébré autre que pour l'exécution des œuvres dont la répercussion immédiate concerne une hausse des recettes publiques. Seront exclus de telle interdiction les mesures qui s'adressent à contrôler le flux monétaire, les taux d'échange des devises ou tout autre engagement pris par le Président de la République en termes de l'article 29. Quant aux situations où le Gouvernement ou d'autres entités d'intérêt public du District fédéral font une demande concernant un emprunt de ce genre, cette attribution du Congrès entraîne également la définition d'un seuil maximum d'endettement permissible par an. Ce seuil devra correspondre aux dispositions de la Loi des Bases respective et devra s'inscrire au budget annuel dans la loi des revenus. L'Exécutif fédéral rendra un rapport annuel concernant l'exercice de la dette publique ; selon la même périodicité, cette autorité devra recevoir du Chef du gouvernement du District Fédéral un rapport annuel qui relève de l'emploi des ressources publiques du même genre au cœur de sa juridiction. Par ailleurs, le Chef du District fédéral devra communiquer de tels résultats à l'Assemblée des représentants du District Fédéral lors de la présentation du bilan annuel des ressources publiques.

IX. D'empêcher l'apparition de restrictions commerciales établies au niveau des Etats de la Fédération.

IX. D'empêcher l'apparition de restrictions commerciales établies au niveau des Etats de la Fédération.

X. D'instaurer des lois valables au niveau de l'ensemble de la République dans les matières suivantes : des hydrocarbures; des exploitations minières ; de l'industrie cinématographique ; du commerce ; des jeux d'argent et de hasard ; de l'intermédiation et d'autres services financiers ; de l'énergie électrique et nucléaire ainsi que des lois du régime du travail, celles-ci étant réglementaires de l'article 123.

XI. D'ordonner la création et suppression des emplois publics de la Fédération ainsi que d'établir, augmenter et diminuer ses revenus respectifs.

XII. D'effectuer une déclaration de guerre sur la base des données rendues par l'Exécutif de la Fédération.

XIII. De légiférer afin de déterminer les conditions qui s'estiment nécessaires afin que les proies de mer et de terre soient déclarées aptes ou inaptes à la chasse ou à la pêche. Cette attribution concerne par ailleurs la législation relative au droit maritime de paix de guerre.

XIV. De maintenir et de pourvoir au développement des forces armées du pays, à savoir de l'Armée, de la Marine et de la Force Aérienne, ainsi que pour réglementer leur organisation interne et leurs services respectifs.

XV. D'élaborer les règlements qui concernent l'organisation, l'armement et la discipline de la Garde Nationale. S'agissant de cette organisation, les citoyens qui la composent seront chargés de la désignation des chefs et d'officiers ; les Etats, quant à eux, seront responsables d'exécuter les postulats réglementaires relatifs à l'instruction de cette discipline.

XVI. De dicter des lois relatives à la nationalité ; à la qualité juridique des étrangers ; aux droits de citoyenneté et de naturalisation ; aux questions de colonisation ; aux aspects

concernant l'immigration et l'émigration ainsi qu'aux aspects relatifs à la salubrité publique de la République.

1e. Le Conseil de Salubrité générale sera soumis à l'autorité exclusive du Président de la République. Aucun ministère ne sera susceptible d'intervenir à ce sujet et les dispositions générales y étant formulées détiendront un caractère obligatoire dans tout le territoire national.

2e. Le Département de Salubrité sera chargé des épidémies graves ou de tout danger que représente la propagation des maladies exotiques dans l'enceinte du territoire national. Sous réserve d'une validation opportune par le Président de la République, ce Département détiendra l'obligation de dicter autant de mesures préventives comme nécessaire au contrôle immédiat des fléaux.

3e. Les décisions prises par l'autorité sanitaire détiendront un caractère exécutif. Les dispositions ainsi prises auront un caractère obligatoire pour les autorités administratives du pays.

4e. Les mesures dictées par le Conseil de Salubrité générale dans le cadre de la campagne contre l'alcoolisme et la vente de substances toxiques ou dégénératives devront être, ultérieurement, contrôlées par le Congrès de l'Union. Cette règle sera applicable également à propos des mesures visant à la prévention et au combat contre la pollution atmosphérique.

XVII. De dicter la législation relative aux voies générales de communication, aux services de l'administration postale et des courriers. Cette attribution concerne, par ailleurs, l'expédition de lois relatives à l'usage et à l'exploitation des eaux à caractère fédéral.

XVIII. D'instaurer des établissements consacrés à la fabrication de la monnaie, d'organiser les attributions de tels établissements ainsi que de déterminer les critères normatifs devant gérer la conversion des devises étrangères.

XIX. De fixer les règles applicables au régime d'occupation et d'appropriation des terrains vagues, ainsi que de la détermination de leurs prix.

XX. D'élaborer la législation applicable à l'organisation du corps diplomatique ainsi que du corps consulaire mexicain.

XXI. De définir les délits et les fautes commises contre la Fédération, tout en fixant en même temps les sanctions devant correspondre à chacune de ces conduites.

XXII. De conférer l'amnistie aux responsables des délits dont la juridiction correspond aux tribunaux de la Fédération.

XXIII. D'élaborer des lois visant à établir un système de coordination en matière de sécurité publique, celui-ci étant instauré entre la Fédération, le District Fédéral, les Etats et les Municipalités. De telles lois viseront, par ailleurs, à l'organisation interne des institutions chargées de garantir la sécurité publique au niveau fédéral, et ce à propos de l'organisation, du fonctionnement, de l'admissibilité, de la promotion et de la reconnaissance des corporations respectives.

XXIV. D'élaborer la loi relative à l'organisation de l'organe dit d'Inspection Supérieure de la Fédération. Une telle attribution concerne également l'expédition des lois relatives à la gestion, au contrôle et à l'évaluation de l'activité des pouvoirs de l'Union ainsi que des entités publiques fédérales.

XXV. De déterminer les mesures qui tendent à la création, au financement, et à l'organisation des écoles à caractère rural, élémentaire, supérieure, secondaire et

professionnel. De telles entités seront aussi consacrées à la recherche, et pourront concerner les Beaux-Arts ; l'enseignement technique ; les écoles pratiques d'agriculture, des mines et des Arts et métiers ; les musées ; les bibliothèques ; les observatoires ainsi que toute autre institution chargée de la culture générale de la population. Une telle compétence concerne, par ailleurs, la législation sur la protection des vestiges qui contiennent des espèces fossiles ainsi que de toute autre institution qui relève de la protection des monuments archéologiques, artistiques et historiques.

XXVI. D'évaluer la demande du Président de la République relative à la prise de congé exceptionnelle de ses responsabilités. A cette occasion, le Congrès devra s'ériger en Collège électoral afin de désigner le citoyen devant substituer au Président de la République dans ses fonctions. Une telle suppléance sera accordée sous forme de substitut, provisoire ou intérim, cette qualité étant définie sur la base des articles 84 et 85 de cette Constitution.

XXVII. D'accepter la démission au poste de Président de la République.

XXVIII. (Disposition abrogée).

XXIX. D'établir des contributions :

1e. Relatives au commerce extérieur.

2e. Relatives à l'utilisation et l'exploitation des ressources naturelles mentionnées aux paragraphes 4 et 5 de l'article 27 de la Constitution.

3e. Relatives aux établissements de crédit ainsi qu'aux sociétés d'assurances.

4e. Relatives aux services publics, soit fournis sous forme de concessions administratives soit assurés directement par la Fédération.

5e. Spéciales qui relèvent :

a. De l'énergie électrique.

b. De la production et la consommation du tabac.

c. Des carburants et d'autres produits dérivés du pétrole.

d. De la fabrication des allumettes.

e. Des boissons alcoolisées dérivées de l'agave, dont l'*aguamiel*, et les produits de sa fermentation.

f. De l'exploitation des forêts.

g. De la production et la consommation de bière.

Les entités de la Fédération seront susceptibles de participer à la perception de telles contributions spéciales sur la base du pourcentage fixé dans la loi réglementaire fédérale en la matière. Quant aux municipalités, celles-ci auront droit à une participation aux mêmes contributions spéciales ; un pourcentage sera déterminé au sein des Législatures locales respectives.

XXIX-B. De légiférer à propos des caractéristiques et des modes d'utilisation du drapeau, le blason et l'hymne national.

XXIX-C. D'élaborer une législation qui détermine les modalités du partage des compétences entre le gouvernement fédéral, les Etats et les Municipalités à propos de la législation concernant l'aménagement du territoire. Les finalités prévues dans le 3^{ème} paragraphe de l'article 27 de cette Constitution devront déterminer le contenu d'une telle législation.

XXIX-D. D'élaborer les lois applicables à la planification du développement économique et social du pays.

XXIX-E. De pourvoir à l'élaboration des lois programmatiques en matière de promotion, de coordination et d'application des décisions économiques fondamentales. Ces dernières

relèvent de l'approvisionnement des marchandises, ainsi que de la production suffisante de biens de consommation et des services estimés comme nécessaires du point de vue social et national.

XXIX-F. De publier des lois qui tendent à la promotion des investissements nationaux et à la réglementation des investissements provenant de l'extérieur. Une telle réglementation concerne par ailleurs le transfert de technologie, la production, la diffusion et la mise en place des connaissances scientifiques et technologiques estimées comme inhérentes au développement national.

XXIX-G. D'élaborer une législation qui détermine les modalités du partage des compétences entre le gouvernement fédéral, les Etats et les Municipalités à propos de la protection de l'environnement ainsi que de la préservation et du rétablissement de l'équilibre écologique.

XXIX-L. De définir les critères de coordination à propos des attributions concurrentes entre la Fédération, les Etats et les Municipalités, ainsi que les critères généraux d'intervention des secteurs social et privé en matière de pêche et d'aquaculture.

XXX. **D'élaborer autant de lois nécessaires afin de rendre effectives toutes les attributions mentionnées dans cet article, mais aussi de toutes celles qui sont conférées par cette Constitution aux Pouvoirs de l'Union.**

Les compétences des municipalités

Article 115. Les Etats de la Fédération adopteront, dans leurs régimes intérieurs respectifs, la forme de gouvernement républicain, représentatif et populaire. La base de leur organisation politique et administrative sera le cadre territorial de la Municipalité libre. Un tel régime territorial sera soumis aux termes et aux conditions suivantes :

I.- Chaque Municipalité sera gouvernée par un Cabinet municipal « Ayuntamiento », et ce dernier sera constitué par la voie d'une élection populaire directe. Le Cabinet municipal sera intégré par un président municipal ainsi que par des régisseurs et des syndics ; le nombre de ces derniers sera établi par la loi en la matière. Les attributions que cette Constitution confère en faveur du gouvernement municipal seront exercées par le Cabinet municipal de manière exclusive. Aucune autorité intermédiaire ne sera susceptible d'interférer entre la Municipalité et le gouvernement local.

II.- Les Municipalités seront investies d'une personnalité juridique individuelle. Celles-ci seront autorisées à administrer leur patrimoine conformément à la législation respective. Dans le cadre de l'organisation de l'Administration publique municipale, les Cabinets municipaux seront autorisés à voter les arrêtés municipaux de police et de gouvernement ; les règlements ; les ordonnances et toute autre disposition d'ordre général qui relève de leurs compétences respectives. De telles normes, produites dans l'intention de garantir la participation citoyenne, seront dirigées à réguler les matières, les procédures, les fonctions et les services publics qui relèvent de la juridiction de telles instances. Ces dispositions seront, par ailleurs, accordées aux termes et aux conditions définies au sein des législations municipales élaborées préalablement par chacune des Législatures locales

III.- Les Municipalités seront chargées de mettre en place les fonctions ainsi que les services publics suivants :

- a). L'eau potable ; la disposition des égouts ainsi que le traitement des eaux usées.
- b). Le service d'éclairage public.
- c). Le ramassage, la collecte, le transport, le dépôt et le recyclage des ordures ménagères.
- d). Les marchés.
- e). Les cimetières.
- f). Les maisons d'abattage
- g). Les chaussées, les parcs et les jardins publics.
- h). La sécurité publique, la police municipale et de la circulation, conformément aux dispositions de l'article 21 de cette Constitution.
- i). Toute autre activité que les Législatures locales estiment comme devant faire partie des activités municipales. A ce propos, les conditions territoriales et socio-économiques ainsi que les capacités administratives et financières des Municipalités respectives seront prises en considération.

IV.- Les Municipalités seront chargées d'administrer librement leurs finances. Les finances publiques municipales seront intégrées par les bénéfices émanant des biens municipaux ainsi que par les contributions et par toute autre revenu étant déterminé en leur faveur par les Législatures locales respectives. Les Municipalités seront autorisées à :

- a). Lever les contributions établies par la législation locale à l'égard de la propriété immeuble. Ces règles relèvent du morcellement, de la division, de la consolidation, de la

transmission, des changements de valeur ainsi que de l'amélioration des immeubles. La levée des telles contributions concerne, par ailleurs, des taux complémentaires.

Les Municipalités seront autorisées à signer des accords avec l'entité locale compétente afin de transmettre certaines des fonctions qui touchent à l'administration des telles contributions.

b). Exercer les tranches budgétaires établies au niveau fédéral. Ces montants seront définis sur la base des sommes et des conditions déterminées annuellement par les Législatures locales.

c). Percevoir les revenus provenant de la prestation des services publics municipaux.

Les interdictions ou limites de la sphère locale

Article 117. Il est strictement interdit aux Etats de la Fédération de prendre des décisions qui relèvent de l'exercice des compétences suivantes

I.- La signature d'une alliance, d'un traité ou d'une coalition avec un autre Etat ou avec un pays étranger.

III.- La frappe de la monnaie ou l'émission de papier-monnaie ; l'émission des timbres (poste) et du papier timbré.

IV.- L'imposition des contributions aux personnes qui traversent son territoire

V.- La restriction de la circulation des marchandises ou l'instauration de contributions directes ou indirectes à l'égard de ces dernières, soit que ces actes concernent l'entrée ou la sortie des produits de son territoire.

VI.- L'imposition de contributions qui touchent à la circulation ou à la consommation des produits nationaux ou étrangers dont la dérogation entraîne une éventuelle intervention des instances douanières locales. La même restriction s'applique aux marchandises pour lesquelles les pouvoirs locaux exigent un droit d'inspection, de registre ou de documentation qui atteste de la propriété des biens.

VII.- L'élaboration ou le maintien en vigueur de lois ou d'autres dispositions fiscales susceptibles d'entraîner des différences à propos des impôts ou d'autres formalités relatives à l'introduction des produits nationaux ou étrangers dans l'enceinte de son territoire. Cette réserve est valable indépendamment de la présence du même type de produits en provenance de la région ou d'autres lieux.

VIII. La prise en charge, directe ou indirecte, d'obligations ou d'emprunts à l'égard des gouvernements étrangers ; des sociétés ou des particuliers étrangers ; ou lorsque de telles obligations doivent être payées en monnaie étrangère ainsi qu'en dehors du territoire national. Assumer des obligations ou des emprunts n'étant pas destinées aux projets productifs d'investissement public.

Une telle réserve s'applique également aux Municipalités.

Sur la base d'une loi élaborée à ce sujet par les Législatures locales, seront incluses dans cette catégorie les obligations et les emprunts établis par les mêmes entités à l'égard des organismes décentralisés et des entités publiques semi-contrôlées par l'Etat. Quant aux contenus et aux montants des transactions, les restrictions contenues au sein de telles législations seront déterminées annuellement dans le cadre du budget local.

Les titulaires de l'Exécutif local rendront compte des opérations lors de la vérification annuelle des comptes publiques.

IX. L'imposition de contributions plus onéreuses au regard de celles ayant été autorisées par le Congrès de l'Union à propos de la production, de la collecte ou de la vente de tabac.

Article 118. Faute d'autorisation du Congrès de l'Union, aucun Etat de la Fédération ne pourra pas :

I.- Etablir des droits de pesage de marchandises ou de tout autre impôt au niveau des ports. Une telle restriction s'applique, également, à l'importation et à l'exportation de marchandises.

II.- Maintenir prêtes des troupes armées ou des bâtiments militaires à tout moment.

III.- S'engager en guerre à l'encontre d'un pays étranger.

Seront exclus de cette réserve les cas d'invasion et de danger imminent obligeant l'entité en question à intervenir immédiatement.

L'indétermination de compétences en faveur des Etats fédérés

Article 124. Les compétences n'étant pas conférées explicitement en faveur des fonctionnaires fédéraux par cette Constitution, s'avèrent réservés aux Etats de la Fédération.

6. Les impôts et les dépenses du gouvernement fédéral au Mexique

Impôts fédéraux	Dépenses du gouvernement fédéral
<ul style="list-style-type: none"> -ISR sur les particuliers et sur les entreprises. -IETU (Impôt sur les bénéfices à taux unique d'imposition 17.5% en 2010) -TVA -Impôt spécial sur la production de services (IEPS) : <ul style="list-style-type: none"> Vente du Gasoil Boissons alcoolisées Bière et boissons rafraichissants Tabac -Services offerts par l'Etat -Droits d'exportation du pétrole -Impôts aux importations et exportations -Accessoires, charges et amendes. 	<ul style="list-style-type: none"> -Dépenses administratives -Services de l'endettement public interne et externe - Défense Nationale -Télécommunications -Relations internationales -Infrastructure routière fédérale, espace aérien et navigation maritime -Police fédéral et frontalière -Service Postal et communication -Administration de ressources naturelles -Administration fiscale et douanière -Système financier : politique monétaire, d'échange -Organisation du service d'éducation et de santé au niveau national.

Source : Elaboration personnelle à partir du contenu du Budget fédéral 2012.

7. Les principales recettes et dépenses coordonnés entre la fédération et les gouvernements locaux

Impôts coordonnés	Dépenses coordonnées
Impôt sur la possession et utilisation de véhicules -Impôt sur l'acquisition de nouvelles voitures (100%) -Impôt spécial sur la production de services (IEPS) : Boissons alcoolisées 20% Tabac 8% -Droits sur l'extraction du pétrole et minéraux	-Santé -Education -Programmes contre la pauvreté et de renforcement en infrastructure locale et municipale. -Parcs Nationaux -Programmes de développement agricole

Source : Elaboré selon les dispositions de la loi de Coordination fiscale fédérale, publiée dans le JO de la fédération le 17 décembre 1978, mise à jour et en vigueur le 12 décembre 2011.

8. Les impôts et les dépenses du niveau local au Mexique

Les Impôts des Etats fédérés	Les dépenses des Etats fédérés
<ul style="list-style-type: none"> -Impôt sur les spectacles publics -Impôt sur les services d'hôtellerie -Impôts sur l'acquisition de vehicules d'occasion -Impôt sur les jeux d'hasard -Impôt sur l'exercice de professions libérales -Impôt sur les entreprises (nominas) -Impôt sur la possession de voitures de plus de 10 ans d'ancienneté 	<ul style="list-style-type: none"> -Dépenses administratives : <ul style="list-style-type: none"> Pouvoir Législatif Pouvoir Judiciaire Pouvoir Exécutif -Sécurité Publique : <ul style="list-style-type: none"> Police municipale Centres de réadaptation sociale Protection Civile -Education Publique : <ul style="list-style-type: none"> Entretien d'Ecoles Salaires du personnel, inclus les professeurs et le service administratif Construction d'Ecoles Equipement des Ecoles

Source : Elaboration avec l'information d'INDETEC, Instituto para el desarrollo tecnico de las haciendas publicas, 2010.

9. Les impôts locaux en vigueur les Etats fédérés du Mexique

Impôts	Etat fédéré
Sur les divertissements et spectacles publics	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, D.F., Guerrero, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Tlaxcala et Yucatan
Sur les Jeux d'hasard	Tous les Etats sauf l'Etat de Quintana Roo et Zacatecas
Sur les entreprises (nominas)	Tous les Etats fédérés
Sur les professions libérales	Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala et Yucatan
Vente et achat de vehicules d'occasion	Baja California, Coahuila, Colima, Chiapas, Michoacan, Nuevo Leon, Oaxaca, Quintana Roo et Yucatan
Sur l'exploitation de biens meubles d'occasion	Baja California, Baja California Sur et Quintana Roo
Sur l'acquisition de biens meubles	Chihuahua, Nayarit et Zacatecas
Sur le transfert de la propriété de biens meubles d'occasion	Jalisco, Sonora et Tabasco
Sur la vignette de voitures (Tenencia)	Aguascalientes, Coahuila Chiapas, D.F., Guerrero, Hidalgo, Estado de Mexico, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosi, Tlaxcala et Sonora
Sur les activités industrielles et commerciales	Baja California et Sonora
Sur le commerce de livres, journaux et magazines	Campeche
Sur l'exploitation du marbre et le sable	Baja California Sur
Sur les biens immeubles (Prédial)	Prélevé seulement au niveau local par la Ville de Mexico ou DF. Pour les Etats, est prélevé au niveau municipal.

Source : Elaboré à partir de l'information contenue dans *Federalismo Hacendario, Como seran los Ingresos de las Entidades Federativas para 2012 ?* Indetec, no. 174, enero-febrero 2012. Traduction Libre.

10. Les recettes et les dépenses municipales au Mexique

Les recettes municipales	Les dépenses municipales
<ul style="list-style-type: none"> -Taxe foncière sur les terrains non bâtis, urbains et agricoles -Impôt sur les biens immeubles (Predial) -Sur les spectacles publics -Droits sur : <ul style="list-style-type: none"> Sur les permis de construction Le registre civil Sur l'approvisionnement d'eau Sur les marchés publics Les services funéraires et entretien de cimetières Le contrôle des abattoirs -Produits financiers -D'autres bénéfices (Aprovechamientos) sur : <ul style="list-style-type: none"> Les donations et indemnisations Le service de parking Sur la surveillance Les certifications Contributions d'améliorations 	<ul style="list-style-type: none"> -Dépenses administratives -Sécurité municipale -Entretien d'infrastructure sportive -Entretien d'infrastructure municipale -Entretien du réseau d'approvisionnement d'eau potable -Collecte d'ordures et service de propreté -Entretien du service d'éclairage, d'assainissement et réseau d'égouts -Entretien de jardins et parcs publics -Promotion touristique

Source : Elaboration personnelle avec l'information contenue dans les lois organiques municipales.

11. Tableau comparatif des fédérations : Argentine, Brésil, Mexique

Pays	Adoption du modèle fédéral	Division territoriale
Argentine	Première Constitution fédérale date du 1 mai 1853 et la dernière le 22 août 1994	23 Provinces 1 District Fédéral 2100 Municipalités
Brésil	Le Brésil adopte le régime fédéral en 1889. La dernière constitution fédérale a été adoptée le 5 octobre 1988	26 Etats fédérés 1 District Fédéral 5563 Municipalités
Mexique	Première constitution fédérale a été adoptée le 4 octobre 1824 et la dernière Constitution fédérale le 5 février 1917	31 Etats fédérés 1 District Fédéral 2456 Municipalités

Source : *Forum of federations* the global network on federalism and devolved governance, www.forumfed.org

12. Tableau comparatif

La centralisation fiscale du modèle fédéral mexicain

Le poids des recettes par échelon de gouvernement par rapport aux recettes de plusieurs pays fédéraux et la France

Pays	Recettes fédérales %	Recettes locales %	Recettes municipales %
Allemagne (2003)	67.3	22.5	10.2
Argentine (2000)	56.5	38.0	5.5
Belgique (2002)	85.4	7.5	7.1
Brésil (1998)	68.8	25.3	5.8
Canada (2003)	48.3	41.1	10.5
France (2003)	87.4	/	12.6
Mexique (2000)	92.0	5.8	2.2

Source : Elaboré avec les pourcentages utilisés par CABRERO MENDOZA Enrique, *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*, No 181, Centro de investigación y docencia económicas, 2006, p. 8

13. La reconduction budgétaire dans le monde

Pays	Type de reconduction du budget	Avantages	Désavantages
Allemagne Danemark Etats Unis	Prolongation automatique provisoire de dépenses obligatoires.	Il y a une continuation dans le paiement de la dette publique, des salaires et le fonctionnement de l'administration.	Il y a une suspension temporaire dans le financement des projets et programmes d'investissement public.
Argentine Colombie Guatemala Honduras Paraguay Uruguay Chihuahua (Mexique) Zacatecas (Mexique)	Prolongation automatique du budget écoulé.	Certitude sur la normativité fiscale en vigueur.	Difficultés pour réorienter la politique économique et les dépenses.
Autriche Belgique Brésil Espagne Finlande Pays Bas Italie Suisse Aguascalientes(Mexique) Baja California Sur (Mexique) Colima (Mexique) Hidalgo (Mexique) Quintana Roo (Mexique) Veracruz (Mexique)	Prolongation temporaire du budget écoulé	La prolongation du budget de la année écoulé donne aux législateurs le temps nécessaire pour arriver aux accords et voter le nouveau budget.	Cette type de reconduction provoque une incertitude sur les domaines prioritaires du gouvernement et alourdi le travail du législatif.
Chile Bolivie	Utilisation du budget proposé par l'Exécutif.	Le législatif va approuver en temps le budget afin d'éviter l'application directe du projet de l'Exécutif.	Le législatif ne va pas soumettre à une discussion minutieuse l'analyse du projet budgétaire dans le but de respecter le calendrier d'approbation.

Source : ORTEGA GONZALEZ Jorge, *Derecho Presupuestario Mexicano*, Edit.Porra, 2007.

14. La Coordination Fiscale

Comparaison de la législation applicable en matière coordination fiscale et les transferts fédéraux dans les trois fédérations latino-américaines : Argentine, Brésil et le Mexique

Argentine	Brésil	Mexique
<p>-Loi 23.548 de Coparticipation fédérale d'impôts (1988).</p> <p>-Loi 23.660 et 23.661 relatives au Système National d'Assurance et de Santé (1988).</p> <p>-Loi 24.049 relative au transfert du service éducatif, du service de santé et des programmes alimentaires (1991).</p>	<p>La Constitution fédérale du Brésil contient un partage des recettes fiscales.</p> <p>Cependant d'autres fonds ont été introduits :</p> <p>-Fond de coparticipation des municipalités et des Etats fédérés (1967).</p> <p>-Fond de renforcement du développement de l'éducation élémentaire et évaluation du secteur éducatif (FUNDEF, crée en 1996).</p> <p>-Système unique de Santé (1988).</p> <p>-Loi de Responsabilité Fiscale (2000)</p>	<p>-Loi de Coordination Fiscale contenant le système de Coordination fiscale (1980). En 1990 sera incorporé le Fond Général de Coparticipation et le Fond Fédéral Municipal.</p> <p>-Fond 28 relatif aux transferts non conditionnés.</p> <p>-Fond 33 relatif aux transferts conditionnés, parmi lesquels 63% pour l'éducation, 12% pour la santé, 10% pour l'infrastructure, 10% pour le renforcement municipal et 3% pour le D.F. Il y aura deux autres fonds pour l'éducation des adultes et un autre pour la sécurité sociale. (1998)</p>

Source : Indetec, Trimestre Fiscal, *modalidades de participacion de impuestos entre nacion y ambitos subnacionales*, no 91, 2009. Traduction libre.

La coordination fiscale au Mexique

Contenu de la Loi de Coordination Fiscale du Mexique

Date : 27 décembre 1978

Nombre d'articles : 51

Langue : Espagnol

Structure :

Chapitre I : La coparticipation de recettes fédérales des Etats fédérés, les municipalités et le District Fédéral. Articles 1-9A

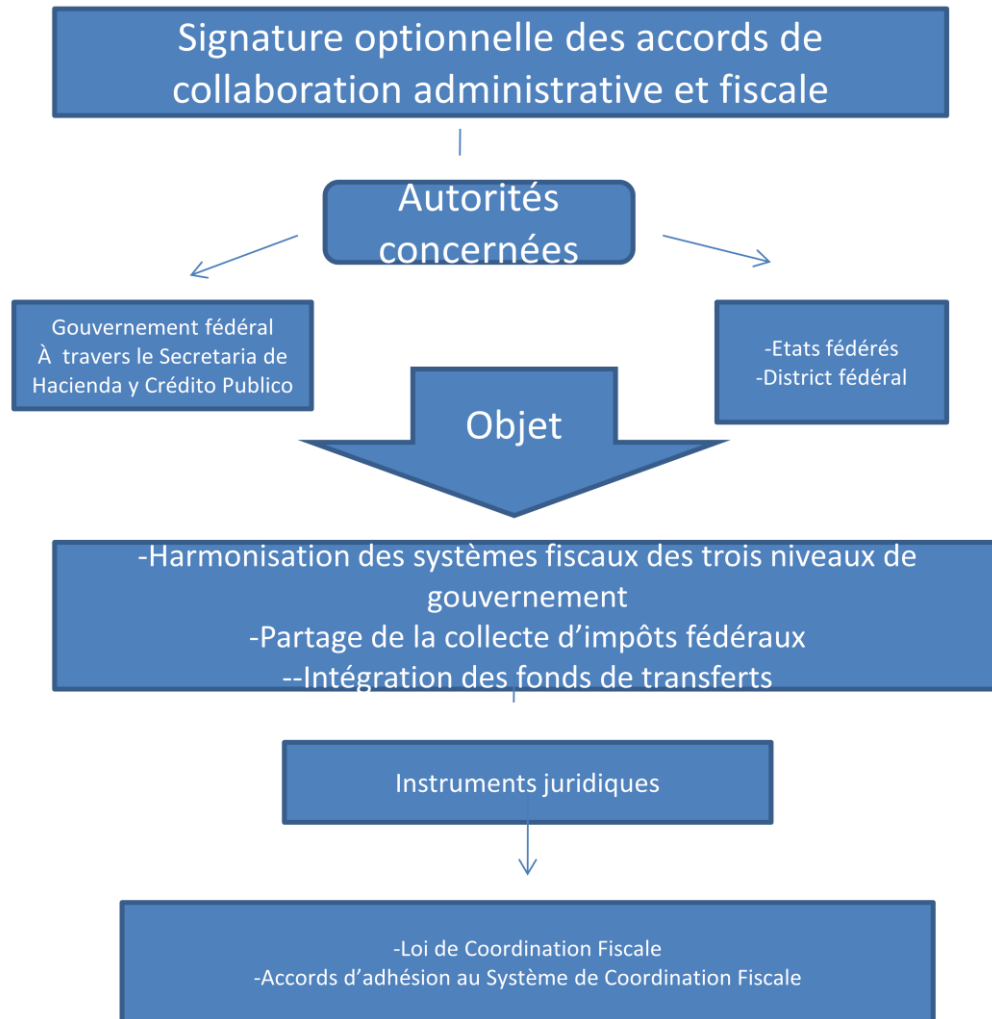
Chapitre II : Le système National de Coordination Fiscale. Articles 10-12

Chapitre III : La Collaboration Administrative entre les Etats et la Fédération.
Articles 13- 15

Chapitre IV : Les Organes du Système de Coordination Fiscale. Articles 16-24

Chapitre V : Les fonds de transferts fédéraux. Articles 25-51

Fonctionnement du Système National de Coordination Fiscale du Mexique



Source : Elaboré à partir du contenu de la Loi de Coordination Fiscale du Mexique.

La coparticipation fiscale en Argentine

Contenu de la Loi de Coparticipation Fédérale de Ressources Fiscales.

Loi 23.548

Date : 1 janvier 1988

Nombre d'articles : 23

Langue : Espagnol

Structure :

Chapitre I : Régime transitoire de distribution. Articles 1-7

Chapitre II : Obligations nées du régime de coparticipation. Articles 8-9

Chapitre III : La Commission Fédérale d'Impôts. Articles 10-14

Chapitre IV : Disposition générales. Articles 15-20

Chapitre V : Dispositions Transitoires. Articles 21-23

SECTION 2

Tableaux des recettes et des dépenses 2012 par niveau de gouvernement au Mexique : quelques exemples

Note comment lire le contenu des tableaux. Nous avons élaboré des tableaux avec les principales données des budgets en laissant en espagnol les contenus et les chiffres en pesos mexicains. Cependant, **nous avons traduit en français les principaux titres et converti en euros les chiffres des principales recettes et dépenses**. Cela car il résulte complexe la lecture des chiffres en pesos mexicains, pour illustrer la variété de formes on peut trouver ; **2,313,614,200,000 ou 4,384 ou 2,974,596.00 ou 510'812,771.00** Dans ce manque d'homogénéité on compte à partir du point le nombre de chiffres sans prêter attention aux virgules, pour déterminer s'il s'agit de mille, millions ou milliards de pesos et pouvoir convertir exactement le montant en euros. Les virgules en pesos ne représentent pas des milliards, ceci est déterminé par le nombre de chiffres. De cette manière on a même des milliards en pesos comme le premier exemple à 13 chiffres **2,313,614,200,000**.

La conversion en euros peut varier selon le taux de change. Nous avons utilisé plusieurs taux par les différents moments de réalisation de cette recherche qui peuvent faire varier les résultats par rapport à aujourd'hui. Une moyenne de conversion est de 1 euro pour 17.5 pesos mexicains. La raison d'avoir gardé les chiffres en pesos mexicains est pour une possible actualisation en fonction du besoin de lecteurs.

A.-LE NIVEAU FEDERAL

LES RESSOURCES ET LES DEPENSES DE LA FEDERATION 2012

a.- Les recettes fédérales 2012

b.-Les dépenses de la Fédération 2012

a.- Les recettes fédérales 2012

L'ensemble de recettes fédérales est le résultat de l'addition des incises A, B et C, équivalents à 212 milliards d'euros.

	Montant en pesos mex	Montant en euros
A) Recettes du gouvernement fédéral	2,313,614,200,000	132 milliards
Total d'Impôts	1,466,179,600,000	83,6 milliards
Impôts		
Impôt sur le revenu	747,986,100,000	42,6 milliards
Impôt de taux unique	50,737,500,000	2,8 milliards
TVA	556,234,100,000	31,7 milliards
Impôt spécial sur la production et les services	46,022,200,000	2,6 milliards
-Boissons alcoolisés		
-Bière		
-Tabac		
-Jeux d'hasard		
-Réseaux de télécommunications		
Impôt sur les nouvelles voitures	5,088,000,000	290.4 millions
Impôt sur les bénéfices pétroliers	1,517,700,000	86.6 millions
Impôt sur le commerce extérieur (importation)	27,259,300,000	1,5 milliard
Impôt sur les dépôts en espèce	3,881,900,000	221.5 millions
Accessoires	27,452,800,000	1,5 milliards

Les recettes fédérales 2012

	Montant en pesos mex	Montant en euros
(suite de tableau)		
Contribution d'améliorations -En infrastructure hydraulique	23,000,000	1.3 million
Droits	789,105,900,000	45 milliards
1.- Services offerts par l'Etat 2.- Pour l'utilisation de biens de l'Etat 3.- Sur les Hydrocarbures		
Contributions correspondantes aux périodes fiscales des années précédents	1,120,300,000	63.9 millions
Produits	3,850,300,000	219.7 millions
Charges (Aprovechamientos) des indemnisations, ou des amendes des particuliers et personnes morales au bénéfice de l'Etat	53,335,100,000	3 milliards
B) Recettes des organismes et entreprises	996,435,100,000	56,8 milliards
-Recettes des entreprises publiques	805,024,200,000	
-Cotisations de sécurité sociale	191,410,900,000	
C) Ressources obtenues par financement	396,872,900,000	22,6 milliards
-Endettement fédéral	413,780,100,000	
-Autres financements	27,986,400,000	
Total de recettes	3,706,922,200,000	212 milliards

b.-Les dépenses de la Fédération 2012

Les dépenses totales approuvées pour l'année 2012 s'élèvent à 212 milliards d'euros.

Fonction		Montant en pesos	Montant en euros
A: RAMOS AUTÓNOMOS 1/		69,804,190,754	4 milliards
Dépenses programmables			
Poder Legislativo (Pouvoir législatif)		10,987,231,607	628 millions
Cámara de Senadores		3,556,947,913	
Cámara de Diputados		5,944,198,699	
Auditoría Superior de la Federación (Contrôle de comptes)		1,486,084,995	85 millions
Poder Judicial (Pouvoir Judiciaire)		42,582,776,139	2,4 milliards
Suprema Corte de Justicia de la Nación (Cour Suprême de Justice)		4,656,440,517	
Consejo de la Judicatura Federal		35,557,372,822	
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación		2,368,962,800	
2	Instituto Federal Electoral 2/	15,953,900,000	
3	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1,280,276,629	
RAMO: 40 INFORMACIÓN NACIONAL ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA			
Instituto Nacional de Estadística y Geografía		4,931,600,000	
RAMO: 32 TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA			
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa		2,065,878,000	
B: RAMOS ADMINISTRATIVOS (Dépense administratives)		932,139,489,151	53,2 milliards
Dépenses programmables			
0	Presidencia de la República	1,986,602,542	
0	Gobernación	23,637,497,098	
0	Relaciones Exteriores	6,116,439,260	
0	Hacienda y Crédito Público	46,233,633,514	
0	Defensa Nacional (Défense)	55,610,989,782	3,1 milliards
0	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	71,378,304,452	
0	Comunicaciones y Transportes	85,544,035,497	
1	Economía	18,622,860,758	
1	Educación Pública (Education)	251,764,577,932	14,3 milliards
1	Salud (Santé)	113,479,679,217	6,4 milliards
1	Marina	19,679,681,622	
1	Trabajo y Previsión Social	4,416,805,833	
1	Reforma Agraria	5,707,430,998	
1	Medio Ambiente y Recursos Naturales (Environnement)	54,717,658,406	3,1 milliards
1	Procuraduría General de la República	14,905,074,010	
1	Energía	3,201,506,446	
2	Desarrollo Social (Développement social)	84,859,857,194	4,8 milliards
2	Turismo	5,036,954,684	
Función Pública		1,630,354,898	
3	Tribunales Agrarios	1,092,375,239	
3	Seguridad Pública	40,536,522,049	
3	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	108,470,762	
3	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	21,872,176,958	

SUITE DE TABLEAU Les dépenses de la Fédération 2012

	Montant en pesos mex	Montant en euros
C: RAMOS GENERALES	1,746,439,572,676	99,6 milliards
Gasto Programable		
Aportaciones a Seguridad Social (Securité Sociale)	368,687,759,820	
Provisiones Salariales y Económicas	63,322,906,712	
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	42,918,263,529	
RAMO 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Transferts conditionnés)	482,155,473,745	27,5 milliards
Gasto No Programable		
Deuda Pública (Dette Publique)	257,799,859,679	14,7 milliards
RAMO 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (Transferts non conditionnés)	504,867,708,391	28,8 milliards
Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	0	
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	14,389,200,000	
Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	12,298,400,800	
D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO	1,280,234,217,536	73 milliards
Gasto Programable		
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	141,452,104,610	
Instituto Mexicano del Seguro Social	394,492,697,982	
Comisión Federal de Electricidad	253,820,046,811	
Petróleos Mexicanos (Consolidado)	442,485,386,919	
Gasto No Programable		
Costo Financiero, que se distribuye para erogaciones de:	47,983,981,214	
Comisión Federal de Electricidad	13,144,356,327	
Petróleos Mexicanos (Consolidado)	34,839,624,887	
Reductions : a) aportaciones ISSSTE del Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autónomos; b) subsidios y transferencias a las entidades de control directo en la Administración Pública Federal.	328,692,748,117	18,7 milliards Quantité à réduire
Dépenses totales:	3,706,922,200,000	212 milliards

Les 212 milliards d'euros on les obtient de l'ensemble des quatre incises A,B,C,D (Ramos Autonomos, Ramos Administrativos, Ramos Generales et Entidades objet de Contrôle budgétaire direct) de dépenses dont le total est de 230 milliards d'euros, moins 18,7 milliards correspondants à des cotisations de santé et autres **réductions**.

B.-LES ETATS FEDERES

LES RESSOURCES ET LES DEPENSES DES ETATS FEDERES 2012

a.- Le recettes locales

b.- Le dépenses locales

a.- Le recettes locales

L'ORGANISATION DE RECETTES DES ETATS FEDERES ET LEUR DEPENDANCE FINANCIERE DE LA FEDERATION : QUELQUES EXEMPLES

I.- Les recettes de la Ville de Mexico, DF., année 2012

II.- Les recettes de l'Etat de Mexico année 2012

III.- Les recettes de l'Etat de Nuevo Leon année 2012

IV.- Les recettes de l'Etat de Puebla 2012

V.- Les recettes de l'Etat d'Oaxaca 2012

I.- Les recettes de la Ville de Mexico, DF., année 2012

Les recettes de la Ville de Mexico s'élèvent à 138,043,090,121 millions de pesos mexicains, équivalents à **8 milliards d'euros** pour l'année 2012. Selon les estimations contenues dans la loi sur les recettes publiée le 29 décembre 2011. **La dépendance financière** de ressources fédérales est de **presque 50%** du budget.

Tableau 1

	Montant en millions de pesos mex	Montant en euros
RECETTES TOTALES	138,043,090,121	8 milliards
IMPOTS	27,186,523,935	1,5 milliard
-Predial	9,077,356,164	
-Sobre Adquisición de Inmuebles	3,817,819,368	
-Sobre Espectáculos Públicos	127,269,901	
-Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos	241,216,943	
-Sobre Nóminas	12,105,238,127	
-Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	1,648,436,317	
-Por la Prestación de Servicios de Hospedaje	169,187,115	
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	0	
DROITS	9,990,863,251	581.4 millions
-Por la Prestación de Servicios por el Suministro de Agua	5,338,882,970	
-Por la Prestación de Servicios del Registro Público de la Propiedad o del Comercio y del Archivo General de Notarías	1,134,223,760	
-Por los Servicios de Control Vehicular		
-Por los Servicios de Grúa y Almacenaje de Vehículos	2,088,286,883	
-Por el Estacionamiento de Vehículos en la Vía Pública	212,630,946	
-Por el Uso o Aprovechamiento de Inmuebles	48,922,493	
-Por Cuotas de Recuperación por Servicios Médicos	45,268,792	
-Por la Prestación de Servicios del Registro Civil	8,672,789	
-Por los Servicios de Construcción y Operación Hidráulica y por la	179,595,316	
-Autorización para usar las Redes de Agua y Drenaje	93,460,240	

Les recettes de la Ville de Mexico, DF., année 2012

Tableau 2

Recette	Montant en pesos mex	Montant en euros
DROITS (suite)		
-Por los Servicios de Expedición de Licencias	402,479,749	
-Por los Servicios de Alineamiento y Señalamiento de Número Oficial y Expedición de Constancias de Zonificación y Uso de Inmuebles	55,754,147	
-Por Descarga a la Red de Drenaje	205,083,310	
-Por los Servicios de Recolección y Recuperación de Residuos Sólidos	21,972,161	
-Por la Supervisión y Revisión de las Obras Públicas Sujetas a Contrato, así como la Auditoría de las mismas	39,313,303	
-Otros Derechos	116,316,392	
Contributions non comprises dans les sections précédentes	0	
Accessoires	693,379,352	40.3 millions
Produits	10,590,631,617	616.3 millions
-Por la Prestación de Servicios que Corresponden a Funciones de Derecho Privado	7,418,595,348	
a) Policía Auxiliar	4,171,077,729	
b) Policía Bancaria e Industrial	3,247,517,619	
c) Otros	0	
-Por uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado	3,172,036,269	
a) Tierras y Construcciones	9,716,876	
b) Enajenación de Muebles e Inmuebles	2,000,000,000	
c) Planta de Asfalto	488,249,443	
d) Productos que se Destinen a la Unidad Generadora de los Mismos	427,810,270	
e) Venta de Hologramas de la Verificación Vehicular Obligatoria	243,090,625	
f) Otros	3,169,055	

Les recettes de la Ville de Mexico, DF., année 2012

Tableau 3

Recette	Montant en pesos mex	Montant en euros
Sur les bénéfices de l'exploitation de biens de l'Etat (APROVECHAMIENTOS)	3,585,897,657	208.7 millions
-Multas de Tránsito	385,500,000	
-Otras Multas Administrativas, así como las Impuestas por Autoridades Judiciales y Reparación del Daño Denunciado por los Ofendidos	483,718,553	
-Recuperación de Impuestos Federales	778,659,809	
-Venta de Bases para Licitaciones Públicas	8,093,100	
-Aprovechamientos que se Destinen a la Unidad Generadora de los Mismos	290,135,669	
-Sanciones, Responsabilidades e Indemnizaciones	2,130,814	
-Resarcimientos	857,410	
-Seguros, Reaseguros, Fianzas y Caucciones	18,099,885	
-Donativos y Donaciones	20,059,737	
Sobre Tierras y Construcciones del Dominio Público	94,370,680	
-Otros no especificados	1,504,272,000	
Actes de coordination administrative	3,960,376,541	230.4 millions
-Por la Participación de la Recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos	418,222,840	
-Por la Participación de la Recaudación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos	1,011,204,448	
-Por Incentivos de Fiscalización y Gestión de Cobro	232,284,425	
a) Por el Impuesto al Valor Agregado	41,481,061	
b) Por el Impuesto al Activo	5,265,439	
c) Por el Impuesto Especial a la Producción y Servicios	2,422,135	
d) Por Gastos de Ejecución	554,302	
e) Por el Impuesto sobre la Renta	47,485,072	
f) Otros	135,076,416	

Les recettes de la Ville de Mexico, DF., année 2012

Tableau 4

Recettes	Montant en pesos mex	Montant en euros
Actes de coordination administrative (Suite)		
-Por la Participación de la Recaudación de Impuestos Federales	457,122,160	
a) Respecto del Régimen de Pequeños Contribuyentes	202,692,992	
b) Por el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas, respecto del Régimen Intermedio	37,580,462	
c) Por el Impuesto sobre la Renta por Enajenación de Bienes Inmuebles y Construcciones	216,848,706	
-Por Multas Administrativas Impuestas por Autoridades Federales no Fiscales	21,148,087	
-Por la Administración de las Cuotas de Gasolina y Diesel	1,368,804,631	
- Fondo de Compensación del ISAN	451,589,950	
Produits financiers	333,094,720	19.3 millions
Coparticipation d'impôts fédéraux (Participaciones en ingresos federales)	49,762,568,599	2,8 milliards
1 Por el Fondo General de Participaciones	44,450,074,817	
2 Fondo de Fomento Municipal	2,215,856,156	
3 Participaciones en Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios	862,824,400	
4 Fondo de Fiscalización	2,233,813,226	
Transferts fédéraux Conditionnés (Transferencias federales)	16,492,320,987	959.8 millions
1 Aportaciones Federales		
a) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	10,096,838,020	
b) Fondo de Aportaciones Múltiples	3,217,398,380	
c) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal	481,569,901	
d) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	433,461,432	
	4,203,477,159	

Tableau 5

Les recettes de la Ville de Mexico, DF., année 2012

Recette	Montant en pesos mex	Montant en euros
Suite des Transferts fédéraux Conditionnés (Transferencias federales)		
	1,760,931,148	
e) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	6,395,482,967	
2 Programas con Participación Federal	6,395,482,967	
a) Convenios con la Federación	0	
b) Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados	0	
c) Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas		
Organismes et entreprises	10,447,433,462	608 millions
Endettement	5,000,000,000	291 millions

II.- Les recettes de l'Etat de Mexico année 2012

La loi sur les recettes publiée dans le Journal officiel de l'Etat de Mexico le 16 décembre 2012, contient une estimation de 165,642,766,000 millions de pesos mexicains, équivalents à **9,6 milliards d'euros**. La **dépendance financière** de ressources de la fédération est de **75%** du budget, soit **7.2 milliards d'euros**.

Tableau 1

Total de recettes	Montant en millions de pesos mex 165,642,766,000	Montant en euros 9,6 milliards
1. Impuestos:	9,314,383,000	542 millions
1.1 Impuestos sobre el Patrimonio:	3,204,030	
1.1.1 Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.	3,131,876	
1.1.2 Sobre la Adquisición de Vehículos Automotores Usados.	72,154	
1.2 Impuestos sobre Nóminas y Asimilables:	5,976,730	
1.2.1 Sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal.	5,976,730	
1.3 Otros Impuestos:	88,667	
1.3.1 Sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Concursos y Juegos Permitidos con Cruce de Apuestas.	88,667	
1.4 Accesorios de Impuestos:	44,956	
1.4.1 Multas.	1,552	
1.4.2 Recargos.	38,714	
1.4.3 Gastos de ejecución.	4,690	
1.4.4 Indemnización por devolución de cheques.	0	
2. Contribución o Aportación de Mejoras por Obras Públicas:	164,609,000	9.5 millions
2.1 Para obra pública y acciones de beneficio social.	2,302	
2.2 Para obras de Impacto Vial.	99,386	
2.3 Por Servicios Ambientales.	52,072	
2.4 Accesorios de Contribución o Aportación de Mejoras por Obras P úblicas:	10,849	
2.4.1 Multas.	333	
2.4.2 Recargos.	10,516	
2.4.3 Gastos de ejecución.	0	
2.4.4 Indemnización por devolución de cheques.	0	

Les recettes de l'Etat de Mexico année 2012

Tableau 2

Recette	Montant en pesos mex	Montant en euros
3. Droits :	4,544,003,000	264.4 millions
3.1 Derechos por prestación de servicios:	4,377,408	
3.1.1 De la Secretaría General de Gobierno:	907,423	
3.1.1.1 De la Dirección Técnica y del Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno".	9,515	
3.1.1.2 De la Dirección General del Registro Civil.	19,037	
3.1.1.3 Instituto de la Función Registral del Estado de México.	878,871	
3.1.2 De la Secretaría de Seguridad Ciudadana.	12,470	
3.1.2.1 Secretaría de Seguridad Ciudadana.	1,786	
3.1.2.2 De la Dirección General de Protección Civil.	10,684	
3.1.3 De la Secretaría de Finanzas.	1,396,067	
3.1.4 De la Secretaría de Educación:	149,058	
3.1.4.1 Secretaría de Educación.	49,134	
3.1.4.2 Servicios Educativos Integrados del Estado de México.	99,924	
3.1.5 De la Secretaría de Desarrollo Urbano.	136,916	
3.1.6 De la Secretaría del Agua y Obra Pública:	952,718	
3.1.6.1 Secretaría de Agua y Obra Pública	0	
3.1.6.2 Comisión del Agua del Estado de México.	952,718	
3.1.7 De la Secretaría de la Contraloría.	176	

Les recettes de l'Etat de Mexico année 2012

Tableau 3

Recette	Montant en pesos mex	Montant en euros
Droits (suite de serie)		
3.1.8 De la Secretaría de Comunicaciones:	44,867	
3.1.8.1 Secretaría de Comunicaciones	742	
3.1.8.2 Junta de Caminos del Estado de México.	27,151	
3.1.8.3 Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México.	16,974	
3.1.9 De la Secretaría de Transporte.	4,544	
3.1.10 De la Secretaría del Medio Ambiente.	727,083	
3.1.11 De la Procuraduría General de Justicia.	16,993	
3.1.12 Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.	33,439	
3.2 Accesorios de Derechos:	198	
3.2.1 Multas.	166,595	
3.2.2 Recargos.	141,610	
3.2.3 Gastos de ejecución.	24,985	
3.2.4 Indemnización por devolución de cheques.	0	
	0	
4. Produits:	246,094,000	15.3 millions
4.1 Productos Derivados del Uso y Aprovechamiento de Bienes no Sujetos a Régimen de Dominio Público:	21,709	
4.1.1 Arrendamiento y explotación de bienes muebles e inmuebles.	8,557	
4.2 Enajenación de Bienes Muebles e Inmuebles no Sujetos a ser Inventariados:	8,557	
4.2.1 Venta de Bienes Muebles e Inmuebles.	215,828	
4.3 Otros Productos que Generan Ingresos Corrientes:	2,397	
4.3.1 Periódico Oficial.	211,602	
4.3.2 Impresos y Papel Especial.	1,829	
4.3.3 Otros productos.		

Les recettes de l'Etat de Mexico année 2012

Tableau 4

Recette	Montant en pesos mex	Montant en euros
5. Aprovechamientos:	5,092,125,000	296.7 millions
5.1 Incentivos Derivados de la Colaboración Fiscal:	4,618,560	
5.1.1 Montos que la Federación cubra al Estado por las actividades de colaboración administrativa que este último realice, en los términos de los convenios que al efecto se celebren.	4,355,280	
5.1.1.1 Impuesto sobre Automóviles Nuevos.	678,667	
5.1.1.2 Fiscalización.	443,635	
5.1.1.3 Otros incentivos.	3,232,978	
5.1.1.3.1 Gasolinas.	1,921,936	
5.1.1.3.2 Adeudos de la Tenencia Federal.	845,865	
5.1.1.3.3 Otros.	465,177	
5.1.2 Montos que los municipios cubran al Estado por actividades de colaboración administrativa que este último realice, en los términos de los convenios que al efecto se realicen.	50,000	
5.1.3 Montos que la Federación cubra al Estado derivados del Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.	213,280	
5.2 Multas:	0	
5.2.1 Multas Administrativas.	16,595	
5.3 Indemnizaciones.	65,373	
5.4 Reintegros.	391,597	
5.5 Otros Aprovechamientos:	124	
5.5.1 Donativos, herencias, cesiones y legados.	5,223	
5.5.2 Resarcimientos.	89,537	
5.5.3 Aprovechamientos diversos que se derivan de la aplicación del Código Administrativo del Estado de México y del Código Financiero del Estado de México y Municipios.	296,713	
5.5.4 Remanentes de Entidades Públicas.	0	
5.5.5 Otros aprovechamientos.	0	
5.6 Accesorios de Aprovechamientos:	0	
5.6.1 Multas.	0	
5.6.2 Recargos.	0	
5.6.3 Gastos de ejecución.	0	
5.6.4 Indemnización por devolución de cheques.	0	

Les recettes de l'Etat de Mexico année 2012

Tableau 5

Recette	Montant en pesos mex	Montant en euros
6. Ingresos por Venta de Bienes y Servicios de Organismos Descentralizados:	12,863,575,000	749.5 millions
6.1 Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México.	103,554	
6.2 Sistema de Radio y Televisión Mexiquense.	20,000	
6.3 Instituto Mexiquense de la Pirotecnia.	0	
6.4 Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México.	9,175	
6.5 Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México.	0	
6.6 Instituto Hacendario del Estado de México.	21,327	
6.7 Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios.	11,425,134	
6.8 Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial.	14,431	
6.9 Instituto Mexiquense de Cultura.	12,781	
6.10 Servicios Educativos Integrados al Estado de México.	0	
6.11 Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec.	30,490	
6.12 Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl.	15,445	
6.13 Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México.	50,617	
6.14 Universidad Tecnológica "Fidel Velázquez".	8,742	
6.15 Universidad Tecnológica de Tecámac.	9,569	
6.16 Colegio de Bachilleres del Estado de México.	22,021	
6.17 Tecnológico de Estudios Superiores de Coacalco.	13,162	
6.18 Universidad Tecnológica del Sur del Estado de México.	2,597	
6.19 Tecnológico de Estudios Superiores de Cuautitlán Izcalli.	11,900	
6.20 Tecnológico de Estudios Superiores del Oriente del Estado de México.	5,061	

Les recettes de l'Etat de Mexico année 2012

Tableau 6

Suite de tableau	Montant en pesos mex
6.21 Tecnológico de Estudios Superiores de Huixquilucan.	4,384
6.22 Tecnológico de Estudios Superiores de Jilotepec.	3,724
6.23 Tecnológico de Estudios Superiores de Tlaxianguistenco.	3,328
6.24 Instituto Mexiquense de la Infraestructura Física Educativa.	4,720
6.25 Tecnológico de Estudios Superiores de Chalco.	6,108
6.26 Tecnológico de Estudios Superiores de Jocotitlán.	7,107
6.27 Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de México.	131,540
6.28 Tecnológico de Estudios Superiores de Valle de Bravo.	4,288
6.29 Tecnológico de Estudios Superiores de Ixtapaluca.	4,048
6.30 Tecnológico de Estudios Superiores de Villa Guerrero.	4,482
6.31 Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología.	0
6.32 Tecnológico de Estudios Superiores de San Felipe del Progreso.	1,993
6.33 Tecnológico de Estudios Superiores de Chimalhuacán.	4,345
6.34 Universidad Estatal del Valle de Ecatepec.	6,566
6.35 Universidad Tecnológica del Valle de Toluca.	7,972
6.36 Instituto Mexiquense de Cultura Física y Deporte.	12,257
6.37 Universidad Intercultural del Estado de México.	2,590
6.38 Universidad Politécnica del Valle de México.	6,473
6.39 Universidad Politécnica del Valle de Toluca.	7,912
6.40 Instituto de Educación Media Superior y Superior a Distancia.	598
6.41 Comisión del Agua del Estado de México.	0
6.42 Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria, Acuícola y Forestal del Estado de México.	5,952

Les recettes de l'Etat de Mexico année 2012

Tableau 7

Suite de tableau	Montant en pesos mex
6.43 Protectora de Bosques del Estado de México.	4,384
6.44 Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales en el Estado de México.	44,487
6.45 Instituto de Fomento Minero y Estudios Geológicos del Estado de México.	0
6.46 Instituto Mexiquense del Emprendedor.	0
6.47 Junta de Caminos del Estado de México.	0
6.48 Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México.	0
6.49 Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna.	18,688
6.50 Reciclagua Ambiental, S.A. de C.V.	63,292
6.51 Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México.	0
6.52 Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social.	0
6.53 Instituto Mexiquense de la Juventud.	0
6.54 Junta de Asistencia Privada del Estado de México.	0
6.55 Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social.	0
6.56 Instituto de Salud del Estado de México.	398,132
6.57 Comisión de Conciliación y Arbitraje Médico del Estado de México.	0
6.58 Instituto Materno Infantil del Estado de México.	177,537
6.59 Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango.	70,710
6.60 Instituto Mexiquense de la Vivienda Social.	32,542
6.61 Instituto de Investigación y Fomento de las Artesanías del Estado de México.	1,000
6.62 Instituto de la Función Registral del Estado de México.	0
6.63 Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México.	2,478
6.64 Comisión para la Promoción Turística del Valle de Teotihuacán.	0
6.65 Centro de Control de Confianza.	22,000
6.66 Universidad Politécnica de Tecámac.	1,131
6.67 Universidad Mexiquense del Bicentenario.	20,801
6.68 Universidad Estatal del Valle de Toluca.	0
6.69 Banco de Tejidos del Estado de México.	0
6.70 Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia.	0
6.71 Fideicomiso Público para la Construcción de Centros Preventivos y de Readaptación Social en el Estado de México "Fideicomiso C3".	0
6.72 Sistema de Transporte Masivo del Estado de México.	0
6.73 Universidad Politécnica de Texcoco.	0

Les recettes de l'Etat de Mexico année 2012

Tableau 8

Recette	Montant en pesos mex	Montant en euros
8. Recettes obtenues du Système National de Coordination Fiscale y d'autres aides Fédérales:	124,707,316,000	7,2 milliards
8.1 Los derivados de las participaciones en los Ingresos Federales:	58,073,903	
8.1.1 Fondo General de Participaciones.	53,411,584	
8.1.2 Fondo de Fiscalización.	2,551,987	
8.1.3 Fondo de Fomento Municipal.	1,240,133	
8.1.4 Participaciones en Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios.	870,199	
8.1.5 Fondo de Compensación.	0	
8.2 Aportaciones Federales y Otros Apoyos Federales:	66,633,413	
8.2.1 Los Derivados del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).	28,667,072	
8.2.2 Los Derivados del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).	6,985,951	
8.2.3 Los Derivados del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).	4,150,569	
8.2.3.1 Estatal.	503,049	
8.2.3.2 Municipal.	3,647,520	
8.2.4 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).	6,819,515	
8.2.5 Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).	1,432,967	
8.2.5.1 Asistencia Social.	757,420	
8.2.5.2 Infraestructura Educativa Básica.	483,473	
8.2.5.3 Infraestructura Educativa Superior.	192,074	
8.2.6 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).	587,985	
8.2.7 Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).	672,291	
8.2.7.1 Educación Tecnológica.	542,068	
8.2.7.2 Educación de Adultos.	130,223	
8.2.8 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).	3,773,595	
8.2.9 Ingresos derivados de otros apoyos federales.	13,543,468	
8.2.9.1 Convenios de Descentralización.		
8.2.9.2 Subsidios Educativos (Univ. Tecnol.).	11,401,826	
8.2.9.3 Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES).	1,240,435	
8.2.9.4 Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).	0	
8.2.9.5 Programa de Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS).	5,482	
8.2.9.6 Otras aportaciones federales	895,725	

Les recettes de l'Etat de Mexico année 2012

Tableau 9

Recette	Montant en pesos mex	Montant en euros
9. Ingresos Financieros:	250,000,000	14.5 millions
9.1 Utilidades y rendimientos de otras inversiones en créditos y valores.		
10. Ingresos Netos derivados de Financiamientos:	8,460,661,000	492.9 millions
10.1 Pasivos que se generen como resultado de erogaciones que se devenguen en el ejercicio fiscal pero que queden pendiente de liquidar al cierre del mismo.	2,460,661	
10.2 Pasivos que se generen como resultado de la contratación de créditos, en términos del Título Octavo del Código Financiero del Estado de México y Municipios.	3,400,000	
10.3 Pasivos que se generen como resultado de la contratación de créditos por los organismos auxiliares.	2,600,000	

III.- Les recettes de l'Etat de Nuevo Leon année 2012

Les recettes de l'Etat de Nuevo Leon selon la loi sur les recettes publiée dans le Journal officiel de l'Etat le 27 décembre 2011, s'élèvent à 59,674,740,759 millions de pesos mexicains, équivalents à **3,4 milliards d'euros pour l'année 2012**. La **dépendance financière** de la fédération est de **82% du budget**, soit **2,8 milliards d'euros**.

Tableau 1

Recettes	Montant pesos	Montant euros
I. Impôts:	4,891,055,000	284.6 millions
1. Impuestos sobre los ingresos.		
a. Impuesto por obtención de premios.....	27,918,000	
2. Impuestos sobre el patrimonio.		
a. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.....	1,484,568,000	
3. Impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones.		
a. Impuesto sobre hospedaje.....	39,524,000	
b. Impuesto sobre transmisión de propiedad de vehículos automotores usados.....	154,045,000	
4. Impuestos sobre nóminas y asimilables.		
a. Impuesto sobre nóminas.....	3,185,000,000	
5. Impuestos ecológicos.....	0	
6. Accesorios de impuestos.....	0	
7. Otros impuestos.....	0	
8. Rezagos.....	0	
II. Droits:	1,273,007,000	74 millions
1. Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público.....	0	
2. Derechos por prestación de servicios:		
a. Por servicios prestados por la Secretaría del Trabajo.....	1,312,000	
b. Por servicios prestados por la Secretaría General de Gobierno.....	357,122,000	
c. Por servicios prestados por la Secretaría de Educación.....	17,568,000	
d. Por servicios prestados por la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado.....	112,258,000	
e. Por servicios prestados por la Secretaría de Desarrollo Sustentable.....	13,046,000	

Tableau 2

Les recettes de l'Etat de Nuevo Leon année 2012

Recettes	Montant pesos	Montant euros
f. Por servicios prestados por diversas dependencias.....	33,513,000	
g. Por servicios en materia de Control Vehicular.....	738,188,000	
3. Accesorios de derechos.....	0	
4. Otros derechos.....	0	
5. Rezagos.....	0	
III. Produits:	761,557,000	44.3 millions
1. Productos derivados del uso y aprovechamiento de bienes no sujetos a régimen de dominio público:		
a. Enajenación de bienes muebles o inmuebles.....	660,000,000	
b. Arrendamiento o explotación de bienes muebles o inmuebles del dominio privado.....	5,990,000	
c. Intereses.....	92,434,000	
2. Enajenación de bienes muebles no sujetos a ser inventariados.....	0	
3. Accesorios de productos.....	0	
4. Otros productos que generan ingresos corrientes:		
a. Los procedentes de los medios de comunicación social del Estado.....	511,000	
b. Venta de impresos y papel especial.....	549,000	
c. Ingresos de organismos desconcentrados y diversas entidades.....	0	
d. No especificados.....	2,073,000	
IV. Aprovechamientos	2,927,003,000	170.3 millions
1. Incentivos derivados de la colaboración fiscal:		
a. Incentivos en contribuciones federales.....	490,726,000	
b. Incentivos en contribuciones municipales.....	0	
2. Multas.....	5,587,000	
3. Indemnizaciones.....	0	
4. Reintegros.....	0	
5. Aprovechamientos provenientes de obras públicas.....	0	
6. Aprovechamientos por participaciones derivadas de la aplicación de leyes.....	0	

Tableau 3

Les recettes de l'Etat de Nuevo Leon année 2012

Recettes	Montant pesos	Montant euros
7. Aprovechamientos por aportaciones y cooperaciones.....	0	
8. Accesorios de aprovechamientos.....	0	
9. Otros aprovechamientos:		
a. Aportaciones de entidades paraestatales.....	0	
b. Estímulos fiscales federales.....	461,896,000	
c. Cauciones cuya pérdida se declare a favor del Estado.....	0	
d. Donativos.....	0	
e. Bienes vacantes, herencias, legados y tesoros ocultos.....	0	
f. Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad, establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2012.....	1,780,000,000	
g. Diversos.....	22,626,000	
10. Recuperación de créditos fiscales federales.....	166,168,000	
11. Rezagos.....	0	
B. PARTICIPACIONES, APORTACIONES, TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS: TRANSFERTS FEDERAUX		
I. Participaciones y Aportaciones Federales:	48,108,221,339	2,8 milliards
1. Participaciones.....	22,384,300,000	
2. Aportaciones.....	15,860,469,000	
3. Convenios.....	9,863,452,339	
II. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas:	39,684,000	2.3 millions
C. OTROS INGRESOS Y BENEFICIOS:	0	
Total de Ingresos:	58,000,527,339	
D. Más excedentes de ejercicios anteriores (EDEFAS):	1,674,213,420	
TOTAL DE TOUTES LES RECETTES :	59,674,740,759	3,4 milliards

IV.- Les recettes de l'Etat de Puebla 2012

La loi sur les recettes de l'Etat de Puebla prévoit un total de 54,497,079.000 millions de pesos mexicains, équivalents à **3,1 milliards d'euros pour l'année 2012**. La **dépendance financière** de la fédération est **de 93.5% du budget**, soit **2,9 milliards d'euros**.

	Montant en pesos mex	Montant en euros
Recettes locales propres :	3,384,064,600	196.6 millions
Impôts	2,138,565,700	124.4 millions
Droits	1,196,581,200	69.6 millions
Produits	10,492,000	610 mille
Aprovechamientos	38,425,500	2.2 millions
Participaciones (Transferts fédéraux non conditionnés Fond 28)	18,925,748,100	1,1 milliard
Ramo General 33 (Transferts fédéraux Conditionnés)	24,792,429,600	1,4 milliard
Ressources par des accords et programmes fédéraux	7,394,836,700	430.4 millions
TOTAL	54,497,079,000	3,1 milliards

V.- Les recettes de l'Etat d'Oaxaca 2012

Les recettes de l'Etat d'Oaxaca contenues dans la loi approuvée le 21 décembre 2011 sont estimées à 46,223,297,220 millions de pesos mexicains, équivalents à **2,6 milliards d'euros pour l'année 2012**. La **dépendance financière** de transferts de la fédération est **de 96%**, soit **2,5 milliards d'euros**.

Tableau 1

	Montant en pesos mex	Montant en euros
Total des Impôts	708,724,716	41.2 millions
IMPUESTOS SOBRE LOS INGRESOS		
-Sobre Rifas, Sorteos, Loterías y Concursos	2,974,596.00	
-Sobre Diversiones y Espectáculos Públicos	1,203,143.00	
-Cedular a los Ingresos por el Otorgamiento del Uso o Goce Temporal de Bienes Inmuebles	22,745,211.00	
-Sobre las Demasías Caducas	500,000.00	
IMPUESTOS SOBRE EL PATRIMONIO		
-Sobre Enajenación de Automóviles, Camiones y demás Vehículos de Motor Usados que se realice entre particulares	10,043,486.00	
-Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	144,816,423.00	
IMPUESTOS SOBRE NÓMINAS O ASIMILABLES		
Sobre Nóminas	400,366,866.00	
OTROS IMPUESTOS		
Sobre la Prestación de Servicios de Hospedaje	26,382,254.00	
Para el Desarrollo Social	86,315,845.00	
ACCESORIOS	13,376,892.00	
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS (Contributions d'améliorations)	6,299,924	366 mille
Contribución de Mejoras por Obras Públicas		
DERECHOS (DROITS)	838,925,797.00	48.8 millions
DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO		
-Bienes de dominio público en custodia de la Secretaría de Cultura y Artes de Oaxaca	2,382,646.00	
-Bienes de dominio público en custodia de la Secretaría de Administración	750,439.00	
-Bienes de Dominio Público en Custodia de la Casa de la Cultura Oaxaqueña	20,000.00	

Les recettes de l'Etat d'Oaxaca 2012

Tableau 2

	Montant en pesos mex	Montant en euros
DERECHOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS		
Servicios de la Administración Pública Centralizada		
-Comunes	2,112,014.00	
-Transparencia	1,031.00	
Servicios de la Secretaría General de Gobierno		
-Legalización y Registro de documentos	1,822,775.00	
-Registro civil	72,734,168.00	
-Registro público de la propiedad y del comercio	56,325,819.00	
-Ejercicio notarial	3,933,871.00	
-Publicaciones	1,752,248.00	
-Transporte	1,000,312.00	
-Protección Civil	563,819.00	
-Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana	1,173,150.00	
Servicios de la Secretaría de Seguridad Pública		
-Tránsito y Vialidad	95,012,217.00	
-Seguridad y Vigilancia Integral Especializada	202,147,260.00	
Servicios de la Secretaría de Salud		
-Atención en Salud	500,000.00	
-Vigilancia y Control Sanitario	0.00	
Servicios de la Secretaría de las Infraestructuras y el Ordenamiento Territorial Sustentable		
-Relacionados con Obra Pública	1,894,467.00	
-Protección Ambiental	29,798,599.00	
-Supervisión de Obra Pública	50,269,081.00	
-Suministro de Agua Potable	24,000,000.00	
Servicios de la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico	12,262,400.00	
Festejos "Lunes del Cerro"		
Servicios de la Secretaría de las Culturas y Artes de Oaxaca		
-Cursos impartidos por la Casa de la Cultura Oaxaqueña	2,532,990.00	
-Artes plásticas	95,918.00	
-Iniciación Musical	253,151.00	
Servicios de la Secretaría de Finanzas	85,515,915.00	
Control Vehicular	70,000.00	
Constancias	43,011,032.00	
Catastrales		

Les recettes de l'Etat d'Oaxaca 2012

Tableau 3

	Montant en pesos mex	Montant en euros
Servicios de la Secretaría de Administración		
-Relacionados con Adquisiciones y Arrendamientos	2,366,497.00	
-Archivo del Poder Ejecutivo	193,025.00	
Servicios de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental		
-Constancias	473,842.00	
-Inspección y Vigilancia	89,000.00	
DERECHOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS		
-Novauniversitas	84,138.00	
-Universidad de Valles Centrales	2,306,023.00	
-Universidad del Istmo	615,952.00	
-Universidad del Mar	2,006,259.00	
-Universidad del Papaloapan	732,221.00	
-Universidad de la Cañada	112,760.00	
-Universidad de la Sierra Juárez	334,276.00	
-Universidad de la Sierra Sur	530,864.00	
-Universidad Tecnológica de la Mixteca	4,088,038.00	
-Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca	16,143,326.00	
-Instituto de Estudios de Bachillerato del Estado de Oaxaca	27,800,000	
-Instituto Tecnológico de Teposcolula	46,317.00	
-Colegio de Bachilleres del Estado de Oaxaca	49,453,743.00	
-Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Oaxaca	16,479,492.00	
ACCESORIOS (Accessoires)	23,134,702.00	1.3 million
PRODUCTOS (Produits)	52,126,460.00	3 millions
PRODUCTOS DE TIPO CORRIENTE		
-Productos Derivados de Uso, Goce y Aprovechamiento de Bienes No Sujetos a Régimen de Dominio Público	48,000,000.00	
Enajenación de Bienes Muebles e Inmuebles Inventariados	0.00	
Enajenación de Bienes Muebles no Sujetos a ser Inventariados	0.00	
-Otros Productos que Generen Ingresos Corrientes	4,126,460.00	

Les recettes de l'Etat d'Oaxaca 2012

Tableau 4

	Montant en millions de pesos mex	Montant en euros
APROVECHAMIENTOS	604,904,622.00	35.2 millions
APROVECHAMIENTOS DE TIPO CORRIENTE		
Incentivos Derivados de Colaboración Fiscal		
-Impuesto sobre Automóviles Nuevos	53,526,158.00	
-Actos de Fiscalización	30,417,793.00	
-Otros Incentivos	20,024,247.00	
-Del Régimen de Pequeños Contribuyentes	65,723,586.00	
Del Régimen Intermedio de las Personas		
-Físicas con Actividades Empresariales	6,282,119.00	
De los Ingresos por la Enajenación de		
-Terrenos, Construcciones o Terrenos y Construcciones	1,003,145.00	
Impuestos a las Ventas Finales de Gasolinas y Diesel	360,876,455.00	
-Fondo Resarcitorio del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	24,546,486.00	
-Multas	14,098,916.00	
-Indemnizaciones	0.00	
-Reintegros	0.00	
-Fianzas	0.00	
-Aprovechamiento por Participaciones Derivadas de Aplicación de Leyes	2,868,920.00	
-Aprovechamiento por Aportaciones	0.00	
-Aprovechamiento por Cooperaciones	25,536,797.00	
-Otros Aprovechamientos		
CONTRIBUCIONES NO COMPENDIDAS EN LAS FRACCIONES DE LA LEY DE INGRESOS CAUSADOS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN O PAGO	12,208,810.00	710 mille
PARTICIPACIONES, APORTACIONES, TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS (Transferts conditionnels et no condit)	43,811,506,891.00	2,5 milliards. Ce montant correspond aux transferts fédéraux en général. Ils se décomposent selon notre tableau suivant.
PARTICIPACIONES Y APORTACIONES	39,089,326,891.00	

Les recettes de l'Etat d'Oaxaca 2012

Tableau 5

	Montant en millions de pesos mexicains	Montant en euros
PARTICIPACIONES (Transferts non conditionnels Fond 28)	13,106,048,211.00	762.7 millions
-Fondo General de Participaciones	10,578,897,662.00	
-Fondo de Fomento Municipal	1,091,872,462.00	
-Participaciones en Impuestos Especiales	202,866,006.00	
-Fondo de Fiscalización para los Estados	686,540,682.00	
-Fondo de Compensación	545,871,399.00	
APORTACIONES (Transferts condit Fond 33)	24,303,173,977.00	1,4 milliard
-Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	13,377,694,984.00	
-Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	2,479,825,087.00	
-Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	4,678,230,398.00	
-Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	1,696,507,237.00	
-Fondo de Aportaciones Múltiples	737,433,751.00	
-Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	113,833,366.00	
-Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	233,700,000.00	
-Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	985,949,154.00	
CONVENIOS (Accords de collaboration administrative avec la fédération)	4,722,180,000.00	275 millions
TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS (Autres transferts en raison de programmes spécifiques)	1,680,104,703.00	97.8 millions
OTROS INGRESOS	188,600,000.00	
Intereses Ganados de Valores, Créditos, Bonos y Otros		
TOTAL DE INGRESOS	46,223,297,220	2,6 milliards

Les recettes les plus importantes de l'Etat d'Oaxaca se trouvent dans ce tableau. Ici sont comprises les ressources par voie de transferts conditionnels et non conditionnels.

b.- Les dépenses locales

LES EXEMPLES DE L'ORGANISATION DE DEPENSES DES ETATS FEDERES

I.-Les dépenses de la Ville de Mexico (District Fédéral) année 2012

II.-Les dépenses de l'Etat de Mexico année 2012 (Etat voisin à la Ville de Mexico)

III.- Les dépenses de l'Etat de Nuevo León pour l'année 2012

IV.- Les dépenses de l'Etat de Puebla 2012

V.- Les dépenses de l'Etat d'Oaxaca pour l'année 2012

I.-Les dépenses de la Ville de Mexico (District Fédéral) année 2012

Les dépenses de la Ville de Mexico, D.F. s'élèvent à 138,043,090,119 millions de pesos mexicain, équivalents à **8 milliards d'euros en 2012**.

Elaboration à partir des données contenues dans le Décret de dépenses du District Fédéral 2012. Les chiffres que nous présentons dans nos tableaux sont en millions de pesos mexicains dont nous avons converti uniquement en euros le total de chaque groupe de dépenses.

Tableau 1	BUREAU	Montant en pesos
	Jefatura de Gobierno del Distrito Federal	155,682,310
	Secretaría de Gobierno	2,279,081,822
	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	215,180,144
	Secretaría de Desarrollo Económico	148,366,979
	Secretaría de Turismo	56,292,917
	Secretaría del Medio Ambiente	970,721,634
	Secretaría de Obras y Servicios	5,634,579,240
	Secretaría de Desarrollo Social	1,535,927,550
	Secretaría de Finanzas	1,813,358,687
	Secretaría de Transportes y Vialidad	1,080,601,808
	Secretaría de Seguridad Pública	11,682,980,763
	Secretaría de Salud	5,648,125,830
	Secretaría de Cultura	458,411,341
	Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo	835,386,380
	Secretaría de Protección Civil	132,832,434
	Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	194,776,281

Les dépenses de la Ville de Mexico (District Fédéral) année 2012

Tableau 2

Bureau	Montant
Secretaría de Educación	324,891,046
Oficialía Mayor	881,757,462
Contraloría General	336,881,466
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	4,416,170,783
Consejería Jurídica y de Servicios Legales	895,990,738
Total du tableau antérieur et celui-ci :	2,3 milliards d'euros

ORGANES DECONCENTRES	MONTANT/pesos	Montant en euros
Centro de Atención a Emergencias y Protección Ciudadana de la Ciudad de México	1,376,984,705	
Sistema de Radio y Televisión Digital del Gobierno del Distrito Federal	45,743,589	
Sistema de Aguas de la Ciudad de México	9,815,458,377	
Planta de Asfalto del Distrito Federal	549,776,037	
Proyecto Metro del Distrito Federal	4,518,260,472	
Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal	5,477,193,835	
Instituto Técnico de Formación Policial	109,413,145	
Coordinación de los Centros de Transferencia Modal del Distrito Federal	142,699,092	
Instituto de Formación Profesional	32,776,198	
Agencia de Protección Sanitaria del Gobierno del Distrito Federal	18,967,720	
TOTAL :		1,2 milliard d'euros
POLICE	MONTANT/pesos	
Policía Auxiliar del Distrito Federal	4,403,802,192	
Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal	3,001,250,651	
Autoridad del Espacio Público del Distrito Federal	459,321,297	
Autoridad del Centro Histórico	149,299,489	
Total	8,013,673,629	465 millions d'euros

Les dépenses de la Ville de Mexico (District Fédéral) année 2012

Tableau 3

ORGANISMES ET SERVICES	MONTANT/pesos	Montant en euros
SERVICE DE TRANSPORT:	13,095,048,649	745.8 millions
Metrobús	166,425,327	
Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal	1,320,035,664	
Sistema de Transporte Colectivo Metro	10,153,585,717	
Fideicomiso para el Fondo de Promoción para el Financiamiento del Transporte Público	25,419,300	
Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal	1,429,582,641	
ENTIDADES DE VIVIENDA (Logement):	2,588,108,554	147.4 millions
Instituto de Vivienda del Distrito Federal	2,588,108,554	
ORGANISMES D'EDUCATION, SANTE :	9,720,284,657	553.6 millions
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal	2,724,831,249	
Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal	21,347,006	
Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal	23,958,510	
Instituto de la Juventud del Distrito Federal	90,811,176	
Instituto de las Mujeres del Distrito Federal	106,719,681	
Consejo Para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México	49,000,000	

Les dépenses de la Ville de Mexico (District Fédéral) année 2012

Tableau 4

ORGANISMES ET SERVICES	Montant en pesos mex	Montant en euros
-Procuraduría Social del Distrito Federal	259,534,433	
-Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones en la Ciudad de México	124,458,617	
-Servicios de Salud Pública del Distrito Federal	3,319,470,684	
-Instituto del Deporte del Distrito Federal	55,067,166	
-Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal	687,532,691	
-Instituto Local de la Infraestructura Física Educativa del Distrito Federal	134,598,173	
-Fideicomiso Educación Garantizada	1,701,533,357	
-Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal	421,421,914	
ORGANISMOS CAJAS DE PREVISIÓN:	3,381,924,677	192.6 millions
-Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal	516,116,363	
-Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal	1,427,061,304	
-Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Gobierno del Distrito Federal	1,438,747,010	
ENTIDADES DEL MEDIO AMBIENTE:	253,677,702	14.4 millions
-Fondo Ambiental Público del Distrito Federal	143,381,796	
-Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal	110,295,906	
ENTIDADES DE OBRAS Y SERVICIOS:	40,874,383	2.3 millions
-Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México	40,874,383	
ENTIDADES DE FOMENTO SOCIAL, TURÍSTICO Y ECONÓMICO:	376,462,884	21.4 millions
-Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México	192,986,908	
-Fondo Mixto de Promoción Turística del Distrito Federal	174,040,568	
-Fondo de Desarrollo Económico del Distrito Federal	9,435,408	

Les dépenses de la Ville de Mexico (District Fédéral) année 2012

Tableau 5

	Montant en pesos mex
OTRAS ENTIDADES:	1,737,610,324
Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México, S.A. de C.V.	15,569,929
Fideicomiso de Recuperación Crediticia del Distrito Federal	78,819,879
Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V.	242,457,932
Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V.	238,784,157
Escuela de Administración Pública del Distrito Federal	51,161,473
Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal	389,412,268
Fondo para la Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito	2,041,858
Fondo de Apoyo a la Procuración de Justicia en el Distrito Federal	9,182,482
Fideicomiso Museo de Arte Popular Mexicano	14,315,668
Fideicomiso Museo del Estanquillo	12,335,664
Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal	683,529,014
Total:	1,8 milliard d'euros

Les dépenses de la Ville de Mexico (District Fédéral) année 2012

Les Organes autonomes disposent de **553 millions d'euros** répartis de la façon suivante :

Tableau 6

ORGANES DU GOUVERNEMENT ET AUTONOMES	MONTANT/pesos
ORGANES DU GOUVERNEMENT	5,748,563,846
Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Pouvoir Legislativo)	1,471,386,210
Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	354,232,032
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	3,753,191,983
Consejo de la Judicatura del Distrito Federal	69,753,621
ORGANES AUTONOMES	3,788,712,964
Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	286,273,282
Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal	350,865,288
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	286,364,357
Instituto Electoral del Distrito Federal	1,679,324,414
Tribunal Electoral del Distrito Federal	223,046,523
Universidad Autónoma de la Ciudad de México	855,029,564
Instituto de Acceso a la Información Pública Protección de Datos Personales del Distrito Federal.	107,809,536
TOTAL:	553 millions d'euros

Les dépenses de la Ville de Mexico (District Fédéral) année 2012

Tableau 7

Classification par fonction

Fonction	Montant en pesos mex	Montant en euros
Poder Legislativo (Pouvoir Législatif)	1,471,386,210	83.4 millions
Impartición de Justicia (Justice)	4,783,130,697	271.3 millions
Administración Pública (Admin. Pública)	7,406,886,559	420.1 millions
Control y Evaluación de la Gestión Gubernamental	12,770,109,446	724.3 millions
Conducción y Coordinación de la Política de Desarrollo	820,110,371	46.5 millions
-Administración de la Hacienda Pública -Procesos Electorales -Seguridad Pública (Sécurité publique) -Protección Civil (Protection civile) -Readaptación Social (réadaptation sociale) -Procuración de Justicia -Género -Desarrollo y Asistencia Social -Derechos Humanos -Prestaciones y Servicios de Seguridad Social -Salud (Santé) -Educación (Education) -Ciencia y Tecnología -Cultura, Esparcimiento y Deporte -Urbanización (Urbanisation) -Vivienda (Logement) -Transporte (Transport) -Agua Potable (eau potable) -Drenaje y Tratamiento de Aguas Negras -Ecología -Producción y Comercialización de Bienes y Servicios -Fomento Económico -Fomento del Empleo y la Productividad	5,666,539,788 1,679,324,414 19,590,424,457 1,504,555,344 1,713,714,149 4,045,398,956 1,713,111,939 10,444,942,654 539,034,529 3,135,880,111 8,538,879,710 4,655,115,286 188,100,000 1,732,076,950 6,187,139,922 2,650,647,977 18,145,223,040 6,549,381,354 3,557,261,828 4,581,656,113 772,306,111 2,399,206,256 801,545,948	6,5 milliards
TOTAL:	138,043,090,119 millions de pesos mexicains	8 milliards d'euros

II.-Les dépenses de l'Etat de Mexico année 2012 (Etat voisin à la Ville de Mexico)

Les dépenses totales de l'Etat de Mexico s'élèvent à 165,642,766,034 millions de pesos mexicain, équivalents à **9,6 milliards d'euros pour l'année 2012**

Institution	Montant en pesos mex
Legislativo	1,365,159,468.00
Judicial	2,580,419,828.00
Electoral	111,298,515.00
Prevención y readaptación social	1,132,991,340.00
Procuración de justicia	2,442,966,217.00
Derechos humanos	136,971,150.00
Seguridad pública	5,680,411,443.00
Protección civil	537,055,084.00
Consolidación de la gestión pública eficiente y eficaz	559,114,854.00
Desarrollo de la función pública y ética en el servicio público	388,528,643.00
Conducción de las políticas generales de gobierno	664,027,519.00
Protección jurídica de las personas y sus bienes	981,961,801.00
Fortalecimiento del sistema integral de planeación del estado	140,988,886.00
Democracia y pluralidad política	1,905,953,976.00
Comunicación pública y fortalecimiento informativo	184,463,485.00
Nuevas organizaciones de la sociedad	30,174,276.00
Coordinación metropolitana	76,980,253.00
Impulso al federalismo y desarrollo municipal	123,003,292.00
Fortalecimiento de los ingresos	3,346,491,160.00
Gasto social e inversión pública	26,992,092.00
Financiamiento de la infraestructura para el desarrollo	32,009,357.00
Deuda pública	14,334,459.00
Previsiones para el servicio y amortización de la deuda	9,250,255,680.00
Transferencias intergubernamentales	25,313,146,268.00
Previsiones para el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores	2,550,837,800.00
Alimentación	998,216,845.00

Les dépenses de l'Etat de Mexico année 2012 (Etat voisin à la Ville de Mexico)

Suite de tableau

INSTITUTION	Montant en pesos mex
Desarrollo integral de la familia	147,780,623.00
Atención a la población infantil	4,038,817,200.00
Atención a personas con discapacidad	239,019,429.00
Seguridad social	5,952,627,642.00
Salud y asistencia social	17,706,176,737.00
El papel fundamental de la mujer y la perspectiva de género	2,438,405,335.00
Apoyo a los adultos mayores	1,597,170,873.00
Grupos étnicos	216,777,991.00
Población	54,487,752.00
Desarrollo comunitario	188,307,099.00
Oportunidades para los jóvenes	315,997,027.00
Educación para el desarrollo integral	54,190,241,144.00
Identidad mexicana	286,968,154.00
Cultura y arte	714,401,091.00
Cultura física y deporte	496,869,857.00
Empleo	326,584,604.00
Administrativo y laboral	227,087,852.00
Desarrollo agrícola	1,014,511,914.00
Fomento a productores rurales	34,054,839.00
Fomento pecuario	27,263,361.00
Desarrollo forestal	91,449,523.00
Infraestructura hidroagrícola	359,774,784.00
Fomento acuícola	13,693,545.00
Modernización industrial	417,456,387.00
Fomento a la minería	7,387,649.00
Promoción internacional	21,744,874.00
Modernización comercial	30,760,579.00
Investigación, ciencia y tecnología	493,120,974.00
Promoción artesanal	33,512,130.00
Fomento turístico	168,139,369.00
Modernización de las comunicaciones y el transporte	2,775,958,264.00
Coordinación para el desarrollo regional	1,048,681,867.00
Desarrollo urbano	1,786,896,549.00
Agua y saneamiento	3,200,933,654.00
Suelo	170,198,382.00
Vivienda	58,534,347.00
Energía	136,388,461.00
Protección al ambiente	1,081,662,772.00
Fondo general de previsiones salariales y económicas	1,791,055,709.00
Fondo general para el pago del impuesto sobre erogaciones de los trabajadores al servicio del Estado	1,167,112,000.00
	Total en pesos de l'ensemble de deux tableaux : 9,6 milliards d'euros

III.- Les dépenses de l'Etat de Nuevo León pour l'année 2012

Par le décret du 27 décembre 2011 sont approuvées les dépenses de cet Etat fédéré. Nous trouvons ici trois classifications : fonctionnelle, administrative et économique. Le budget approuvé s'élève à 59,674,740,759 de pesos mexicains, équivalents à **3,4 milliards d'euros pour l'année 2012.**

Classification fonctionnelle

Fonction	Montant en pesos mex	Montant en euros
Gouvernement	10,395,709,145	590 millions
Développement social	34,837,606,051	1,9 milliards
Développement économique	3,218,590,524	182.6 millions
Autres	11,222,835,039	636.7 millions
TOTAL GENERAL	59,674,740,759	3,4 milliards d'euros

Les dépenses de l'Etat de Nuevo León pour l'année 2012

Classification économique (1)

GASTO CORRIENTE		
Code	Objet	Montant en pesos mex
1000	SERVICIOS PERSONALES	11,358,310,772
1100	REMUNERACIONES AL PERSONAL DE CARACTER PERMANENTE	6,404,253,964
1130	SUELDOS BASE AL PERSONAL PERMANENTE	6,404,253,964
1200	REMUNERACIONES AL PERSONAL DE CARACTER TRANSITORIO	116,359,861
1210	HONORARIOS ASIMILABLES A SALARIOS	74,621,775
1220	SUELDOS BASE AL PERSONAL EVENTUAL	40,865,182
1230	RETRIBUCIONES POR SERVICIOS DE CARACTER SOCIAL	872,904
1300	REMUNERACIONES ADICIONALES Y ESPECIALES	1,590,119,485
1320	PRIMAS DE VACACIONES, DOMINICAL GRATIFICACION DE FIN DE AÑO	1,448,357,737
1330	HORAS EXTRAORDINARIAS	22,967,158
1340	COMPENSACIONES	117,710,971
1370	HONORARIOS ESPECIALES	1,083,619
1400	SEGURIDAD SOCIAL	1,019,929,613
1410	APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	413,327,853
1420	APORTACIONES A FONDOS DE VIVIENDA	268,432,042
1430	APORTACIONES AL SISTEMA PARA EL RETIRO	322,129,295
1440	APORTACIONES PARA SEGUROS	16,040,423
1500	OTRAS PRESTACIONES SOCIALES Y ECONOMICAS	2,076,932,988
1520	INDEMNIZACIONES	55,000,000
1540	PRESTACIONES CONTRACTUALES	1,968,141,938
1550	APOYOS A LA CAPACITACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	53,791,050
1700	PAGO DE ESTIMULOS A SERVIDORES PUBLICOS	150,714,861
1710	ESTIMULOS	150,714,861
2000	MATERIALES Y SUMINISTROS	450,758,542
2100	MATERIALES DE ADMINISTRACION, EMISION DE DOCUMENTOS Y ARTICULOS OFICIALES	90,121,435
2110	MATERIALES, UTILES Y EQUIPOS MENORES DE OFICINA	25,423,849
2120	MATERIALES Y UTILES DE IMPRESION Y REPRODUCCION	1,899,727
2130	MATERIAL ESTADISTICO Y GEOGRAFICO	17,392
2140	MATERIALES, UTILES Y EQUIPOS MENORES DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y COMUNICACIONES	19,761,238
2150	MATERIAL IMPRESO E INFORMACION DIGITAL	9,747,721
2160	MATERIAL DE LIMPIEZA	9,517,958
2170	MATERIALES Y UTILES DE ENSEÑANZA	13,744,031
2180	MATERIALES PARA EL REGISTRO E IDENTIFICACION DE BIENES Y PERSONAS	10,009,519

Les dépenses de l'Etat de Nuevo León pour l'année 2012

Classification économique (2)

Code	Objet	Dépense annuelle en pesos
2200	ALIMENTOS Y UTENSILIOS	94,942,319
2210	PRODUCTOS ALIMENTICIOS PARA PERSONAS	93,777,694
2220	PRODUCTOS ALIMENTICIOS PARA ANIMALES	846,323
2230	UTENSILIOS PARA EL SERVICIO DE ALIMENTACION	318,302
2400	MATERIALES Y ARTICULOS DE CONSTRUCCION Y DE REPARACION	18,872,466
2410	PRODUCTOS MINERALES NO METALICOS	290,908
2420	CEMENTO Y PRODUCTOS DE CONCRETO 2	28,488
2430	CAL, YESO Y PRODUCTOS DE YESO	212,412
2440	MADERA Y PRODUCTOS DE MADERA	1,482,749
2450	VIDRIO Y PRODUCTOS DE VIDRIO	898,887
2460	MATERIAL ELECTRICO Y ELECTRONICO	9,289,558
2470	ARTICULOS METALICOS PARA LA CONSTRUCCION	1,215,891
2480	MATERIALES COMPLEMENTARIOS	565,394
2490	OTROS MATERIALES Y ARTICULOS DE CONSTRUCCION Y REPARACION	4,688,179
2500	PRODUCTOS QUIMICOS, FARMACEUTICOS Y DE LABORATORIO	46,826,711
2510	PRODUCTOS QUIMICOS BASICOS	12,826,693
2520	FERTILIZANTES, PESTICIDAS Y OTROS AGROQUIMICOS	132,524
2530	MEDICINAS Y PRODUCTOS FARMACEUTICOS	16,389,788
2540	MATERIALES, ACCESORIOS Y SUMINISTROS MEDICOS	593,373
2550	MATERIALES, ACCESORIOS Y SUMINISTROS DE LABORATORIO	16,588,544
2560	FIBRAS SINTETICAS, HULES, PLASTICOS Y DERIVADOS	295,789
2600	COMBUSTIBLES, LUBRICANTES Y ADITIVOS	148,786,476
2610	COMBUSTIBLES, LUBRICANTES Y ADITIVOS	148,786,476
2700	VESTUARIO, BLANCOS, PRENDAS DE PROTECCION Y ARTICULOS DEPORTIVOS	45,810,042
2710	VESTUARIO Y UNIFORMES	38,134,208
2720	PRENDAS DE SEGURIDAD Y PROTECCION PERSONAL	257,509
2730	ARTICULOS DEPORTIVOS	1,211,548
2740	PRODUCTOS TEXTILES	365,685
2750	BLANCOS Y OTROS PRODUCTOS TEXTILES, EXCEPTO PRENDAS DE VESTIR	5,841,092
2800	MATERIALES Y SUMINISTROS PARA SEGURIDAD	127,802
2820	MATERIALES DE SEGURIDAD PUBLICA	63,942
2830	PRENDAS DE PROTECCION PARA SEGURIDAD PUBLICA Y NACIONAL	63,860
2900	HERRAMIENTAS, REFACCIONES Y ACCESORIOS MENORES	5,271,291
2910	HERRAMIENTAS MENORES	844,403
2920	REFACCIONES Y ACCESORIOS MENORES DE EDIFICIOS	860,946
2930	REFACCIONES Y ACCESORIOS MENORES DE MOBILIARIO Y EQUIPO DE ADMINISTRACION, EDUCACIONAL Y RECREATIVO	171,936
2940	REFACCIONES Y ACCESORIOS MENORES DE EQUIPO DE COMPUTO Y LA INFORMACIÓN	2,456,790
2960	REFACCIONES Y ACCESORIOS MENORES DE EQUIPO DE TRANSPORTE	862,644

Les dépenses de l'Etat de Nuevo León pour l'année 2012

Classification économique (3)

Code	Objet	Dépense annuelle en pesos
2980	REFACCIONES Y ACCESORIOS MENORES DE MAQUINARIA Y OTROS EQUIPOS	71,070
2990	REFACCIONES Y ACCESORIOS MENORES OTROS BIENES MUEBLES	3,502
3000	SERVICIOS GENERALES	1,667,283,902
3100	SERVICIOS BASICOS	424,571,624
3110	ENERGIA ELECTRICA	206,257,234
3120	GAS	6,093,057
3130	AGUA	70,131,984
3140	TELEFONIA TRADICIONAL	64,927,995
3150	TELEFONIA CELULAR	18,630,326
3160	SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES Y SATELITES	48,320,913
3170	SERVICIOS DE ACCESO DE INTERNET, REDES Y PROCESAMIENTO DE INFORMACION	7, 217,304
3180	SERVICIOS POSTALES Y TELEGRAFICOS	2,992,811
3200	SERVICIOS DE ARRENDAMIENTO	295,996,699
3220	ARRENDAMIENTO DE EDIFICIOS	242,184,692
3230	ARRENDAMIENTO DE MOBILIARIO Y EQUIPO DE ADMINISTRACION, RECREATIVO	9,509,485
3250	ARRENDAMIENTO DE EQUIPO DE TRANSPORTE	25,565,309
3260	ARRENDAMIENTO DE MAQUINARIA, OTROS EQUIPOS Y HERRAMIENTAS	146,230
3270	ARRENDAMIENTO DE ACTIVOS INTANGIBLES	445,643
3280	ARRENDAMIENTO FINANCIERO	4,181,285
3290	OTROS ARRENDAMIENTOS	13,964,055
3300	SERVICIOS PROFESIONALES, CIENTIFICOS, TECNICOS Y OTROS SERVICIOS	204,844,134
3310	SERVICIOS LEGALES, DE CONTABILIDAD, AUDITORIA Y RELACIONADOS	18,689,351
3320	SERVICIOS DE DISEÑO, ARQUITECTURA, INGENIERIA Y ACTIVIDADES RELACIONADAS	24,866,811
3330	SERVICIOS DE CONSULTORIA ADMINISTRATIVA, PROCESOS, TECNICA Y TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION	47,813,000
3340	SERVICIOS DE CAPACITACION	52,256,498
3350	SERVICIOS DE INVESTIGACION CIENTIFICA Y DESARROLLO	35,173
3360	SERVICIOS DE APOYO ADMINISTRATIVO, TRADUCCION, FOTOCOPIADO E	7,902,662
3370	SERVICIOS DE PROTECCION Y SEGURIDAD	31,009,023
3380	SERVICIOS DE VIGILANCIA	10,258,059
3390	SERVICIOS PROFESIONALES, CIENTIFICOS Y TECNICOS INTEGRALES	12,013,557
3400	SERVICIOS FINANCIEROS, BANCARIOS Y COMERCIALES	92,580,834
3410	SERVICIOS FINANCIEROS Y BANCARIOS	46,898,833
3420	SERVICIOS DE COBRANZA, INVESTIGACION CREDITICIA Y SIMILAR	2,177,743
3430	SERVICIOS DE RECAUDACION, TRASLADO Y CUSTODIA DE VALORES	1,431,762
3450	SEGURO DE BIENES PATRIMONIALES	39,402,098
3470	FLETES Y MANIOBRAS	2,670,398

Les dépenses de l'Etat de Nuevo León pour l'année 2012

Classification économique (4)

	Dépense annuelle
3500 SERVICIOS DE INSTALACION, REPARACION, MANTENIMIENTO Y CONSERVACION	241,911,661
3510 CONSERVACION Y MANTENIMIENTO MENOR DE INMUEBLES	75,746,836
3520 INSTALACION, REPARACION Y MANTENIMIENTO DE MOBILIARIO Y EQUIPO ADMINISTRACION, EDUCACIONAL Y RECREATIVO	6,222,421
3530 INSTALACION, REPARACION Y MANTENIMIENTO DE EQUIPO DE COMPUTO Y TECNOLOGIA DE LA INFORMACION	12,219,329
3540 INSTALACION, REPARACION Y MANTENIMIENTO DE EQUIPO E MEDICO Y DE LABORATORIO	4,134,941
3550 REPARACION Y MANTENIMIENTO DE EQUIPO DE TRANSPORTE	63,220,418
3560 REPARACION Y MANTENIMIENTO DE EQUIPO DE DEFENSA Y SEGURIDAD	14,626
3570 INSTALACION, REPARACION Y MANTENIMIENTO DE MAQUINARIA, OTROS HERRAMIENTA	62,464,693
3580 SERVICIOS DE LIMPIEZA Y MANEJO DE DESECHOS	15,180,943
3590 SERVICIOS DE JARDINERIA Y FUMIGACION	2,707,454
3600 SERVICIOS DE COMUNICACION SOCIAL Y PUBLICIDAD	206,673,926
3610 DIFUSION POR RADIO, TELEVISION Y OTROS MEDIOS DE MENSAJES SOBRE PROGRAMAS Y ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES	1,615,504
3630 SERVICIOS DE CREATIVIDAD, REPRODUCCION Y PRODUCCION DE PUBLICIDAD, EXCEPTO INTERNET	1,615,504
3640 SERVICIOS DE REVELADO DE FOTOGRAFIAS	34,093
3650 SERVICIOS DE LA INDUSTRIA FILMICA, DEL SONIDO Y DEL VIDEO	5,150
3660 SERVICIO DE CREACION Y DIFUSION DE CONTENIDO EXCLUSIVAMENTE A DE INTERNET	286,753
3690 OTROS SERVICIOS DE INFORMACION	100,986
3700 SERVICIOS DE TRASLADO Y VIATICOS	43,542,193
3710 PASAJES AEREOS	16,100,839
3720 PASAJES TERRESTRES	1,495,109
3750 VIATICOS EN EL PAIS	17,748,084
3760 VIATICOS EN EL EXTRANJERO	4,401,727
3770 GASTOS DE INSTALACION Y TRASLADO DE MENAJE	859,267
3780 SERVICIOS INTEGRALES DE TRASLADO Y VIATICOS	920,294
3790 OTROS SERVICIOS DE TRASLADO Y HOSPEDAJE	2,016,873
3800 SERVICIOS OFICIALES	68,364,406
3810 GASTOS DE CEREMONIAL	445,738
3820 GASTOS DE ORDEN SOCIAL Y CULTURAL	55,442,092
3830 CONGRESOS Y CONVENCIONES	9,380,476
3840 EXPOSICIONES	898,557
3850 GASTOS DE REPRESENTACION	2,197,543

Les dépenses de l'Etat de Nuevo León pour l'année 2012

Classification économique (5)

3900 OTROS SERVICIOS GENERALES	88,798,425
3910 SERVICIOS FUNERARIOS Y DE CEMENTERIOS	952,813
3920 IMPUESTOS Y DERECHOS	11,569,844
3940 SENTENCIAS Y RESOLUCIONES POR AUTORIDAD COMPETENTE	29,364,000
3950 PENAS, MULTAS, ACCESORIOS Y ACTUALIZACIONES	77,420
3990 OTROS SERVICIOS GENERALES	46,834,348
4000 TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS	20,096,421,555
4100 TRANSFERENCIAS INTERNAS Y ASIGNACIONES AL SECTOR PUBLICO	15,485,204,651
4120 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS AL PODER LEGISLATIVO	372,168,469
4130 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS AL PODER JUDICIAL	1,092,608,960
4140 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS A ORGANOS AUTONOMOS	605,307,539
4150 TRANSFERENCIAS INTERNAS OTORGADAS A ENTIDADES PARAESTATALES NO EMPRESARIALES Y NO FINANCIERAS	13,209,589,883
4160 TRANSFERENCIAS INTERNAS OTORGADAS A ENTIDADES PARAESTATALES EMPRESARIALES Y NO FINANCIERAS	205,529,800
4200 TRANSFERENCIAS AL RESTO DEL SECTOR PÚBLICO	314,910,272
4210 TRANSFERENCIAS OTORGADAS A ENTIDADES PARAESTATALES NO FINANCIERAS	1,318,014
4300 SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES	135,871,480
4310 SUBSIDIOS A LA PRODUCCION	81,283,300
4330 SUBSIDIOS A LA INVERSION	50,888,180
4390 OTROS SUBSIDIOS	3,700,000
4400 AYUDAS SOCIALES	1,596,123,672
4410 AYUDAS SOCIALES A PERSONAS	1,286,725,524
4420 BECAS Y OTRAS AYUDAS PARA PROGRAMAS DE CAPACITACION	180,538,278
4440 AYUDAS SOCIALES A ACTIVIDADES CIENTIFICAS O ACADEMICAS	24,720,000
4450 AYUDAS SOCIALES A INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO	104,139,870
4500 PENSIONES Y JUBILACIONES	2,544,400,870
4520 JUBILACIONES	2,544,400,870
4800 DONATIVOS	19,242,140
4810 DONATIVOS A INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO	19,242,140
4900 TRANSFERENCIAS AL EXTERIOR	668,470
4920 TRANSFERENCIAS PARA ORGANISMOS INTERNACIONALES	668,470
7000 INVERSIONES FINANCIERAS Y OTRAS PROVISIONES	1,756,930,035
7900 PROVISIONES PARA CONTINGENCIAS Y OTRAS EROGACIONES ESPECIALES	1,756,930,035
7910 CONTINGENCIAS POR FENOMENOS NATURALES	298,451,960
7990 OTRAS EROGACIONES ESPECIALES	1,458,478,075

Les dépenses de l'Etat de Nuevo León pour l'année 2012

Classification économique (6)

8000 PARTICIPACIONES Y APORTACIONES	12,274,876,556
8100 PARTICIPACIONES	4,804,446,287
8120 FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL	410,676,704
8130 PARTICIPACIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A LOS MUNICIPIOS	4,227,236,559
8150 OTROS CONCEPTOS PARTICIPABLES DE LA FEDERACION A MUNICIPIOS	166,533,024
8300 APORTACIONES	3,814,769,058
8310 APORTACIONES DE LA FEDERACION A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	1,720,881,264
8330 APORTACIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A LOS MUNICIPIOS	2,093,887,794
8500 CONVENIOS	3,655,661,211
8510 CONVENIOS DE REASIGNACION	3,655,661,211
Total en pesos : 47,604,581,362	
Total en euros : 2,7 milliards d'euros	

GASTO DE CAPITAL	
4000 TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS	3,409,500,069
4100 TRANSFERENCIAS INTERNAS Y ASIGNACIONES AL SECTOR PUBLICO 2	,172,901,647
4120 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS AL PODER LEGISLATIVO	7,920,000
4130 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS AL PODER JUDICIAL	47,518,400
4150 TRANSFERENCIAS INTERNAS OTORGADAS A ENTIDADES EMPRESARIALES Y NO FINANCIERAS	2,117,463,247
4200 TRANSFERENCIAS AL RESTO DEL SECTOR PÚBLICO	989,750,000
4240 TRANSFERENCIAS OTORGADAS A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	989,750,000
4300 SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES	161,752,020
4310 SUBSIDIOS A LA PRODUCCION	87,585,020
4330 SUBSIDIOS A LA INVERSION	74,167,000
4400 AYUDAS SOCIALES	85,096,402
4410 AYUDAS SOCIALES A PERSONAS	10,576,402
4420 BECAS Y OTRAS AYUDAS PARA PROGRAMAS DE CAPACITACION	74,520,000
5000 BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES	618,575,590
5100 MOBILIARIO Y EQUIPO DE ADMINISTRACION	3,575,000
5150 EQUIPO DE COMPUTO Y DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION	3,575,000

Les dépenses de l'Etat de Nuevo León pour l'année 2012

Classification économique (7)

GASTO DE CAPITAL	
4000 TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS	3,409,500,069
4100 TRANSFERENCIAS INTERNAS Y ASIGNACIONES AL SECTOR PUBLICO	2,172,901,647
4120 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS AL PODER LEGISLATIVO	7,920,000
4130 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS AL PODER JUDICIAL	47,518,400
4150 TRANSFERENCIAS INTERNAS OTORGADAS A ENTIDADES EMPRESARIALES Y NO FINANCIERAS	2,117,463,247
4200 TRANSFERENCIAS AL RESTO DEL SECTOR PÚBLICO	989,750,000
4240 TRANSFERENCIAS OTORGADAS A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	989,750,000
4300 SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES	161,752,020
4310 SUBSIDIOS A LA PRODUCCION	87,585,020
4330 SUBSIDIOS A LA INVERSION	74,167,000
4400 AYUDAS SOCIALES	85,096,402
4410 AYUDAS SOCIALES A PERSONAS	10,576,402
4420 BECAS Y OTRAS AYUDAS PARA PROGRAMAS DE CAPACITACION	74,520,000
5000 BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES	618,575,590
5100 MOBILIARIO Y EQUIPO DE ADMINISTRACION	3,575,000
5150 EQUIPO DE COMPUTO Y DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION	3,575,000
Total de dépenses en Capital: en pesos mexicains 9,507,171,879, Équivalents à 552 millions d'euros	

SERVICIO DE LA DEUDA Y DISMINUCION DE PASIVOS (Dette publique)	
Dépense annuelle	
9000 DEUDA PUBLICA	2,562,987,518
9100 AMORTIZACION DE LA DEUDA PUBLICA	764,558,464
9120 AMORTIZACION DE LA DEUDA INTERNA POR EMISION DE TITULOS Y VALORES	764,558,464
9200 INTERESES DE LA DEUDA PUBLICA	1,498,429,054
9210 INTERESES DE LA DEUDA INTERNA CON INSTITUCIONES DE CREDITO	1,498,429,054
9900 ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES(ADEFAS)	300,000,000
9910 ADEFAS	
Total : en pesos mexicains 2,562,987,518. Montant équivalent à 149 millions d'euros	

Total de dépenses de l'Etat de Nuevo Leon 3,4 milliards d'euros pour l'année 2012

IV.- Les dépenses de l'Etat de Puebla 2012

L'ensemble de dépenses de l'Etat de Puebla s'élèvent à 54,497,079,019 millions de pesos mexicains, équivalents à **3,1 milliards d'euros pour l'année 2012.**
Le décret du 19 décembre 2011 publié dans le JO de l'Etat de Puebla contient la classification suivante de dépenses :

Classification fonctionnelle des dépenses de l'Etat de Puebla 2012

GROUPE DE FONCTIONS	MONTANT/pesos	Montant/Euros
Gouvernement	\$12,036,061,827.95	698.7 millions
-Legislación	\$278,207,554.80	
-Justicia	\$781,491,650.30	
-Coordinación de la Política de Gobierno	\$5,150,408,233.54	
-Asuntos Financieros y Hacendarios	\$1,118,541,747.66	
-Asuntos de Orden Público y de Seguridad	\$1,528,866,111.27	
-Otros Servicios Generales	\$3,178,546,530.38	
Développement social	\$29,083,053,611.51	1,6 milliards
-Protección Ambiental	\$688,777,196.57	
-Vivienda y Servicios a la Comunidad	\$2,341,013,774.72	
-Salud	\$5,968,014,116.43	
-Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones	\$502,173,861.27	
-Educación	\$18,701,171,498.74	
-Protección Social	\$853,328,471.11	
-Otros Asuntos Sociales	\$28,574,692.67	
Développement économique	\$2,151,142,533.29	124.8 millions
-Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General	\$76,235,539.14	
-Agropecuario, Silvicultura, Pesca y Caza	\$296,619,818.25	
-Transporte	\$120,685,461.23	
-Comunicaciones	\$1,646,629,463.15	
-Turismo	\$10,972,251.52	
Autres	\$11,226,821,046.35	651.7 millions
-Transacciones de la Deuda Pública/Costo Financiero de la Deuda	\$529,425,824.15	
-Transferencia, Participaciones y Aportaciones entre Diferentes Niveles y Órdenes de Gobierno	\$10,697,395,222.20	
Total:	54,497,079,019	3,1 milliards

a.-Classification Administrative des dépenses de l'Etat de Puebla 2012

Institution	Montant en millions de pesos	Montant en euros
Pouvoir Législatif	\$278,207,554.80	16.1 millions
-Honorable Congreso del Estado -Órgano de Fiscalización Superior del Estado	\$158,297,128.80 \$119,910,426.00	
Poder Judicial	\$413,673,441.60	24 millions
Organismos Constitucionalmente Autónomos	\$88,954,634.34	5.1 millions
-Instituto Electoral del Estado -Tribunal Electoral del Estado de Puebla -Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla -Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado	\$39,462,975.21 \$18,595,736.37 \$19,016,631.80 \$11,879,290.96	
Pouvoir Exécutif	\$43,018,848,166.16	2,4 milliards
-Ejecutivo del Estado -Secretaría General de Gobierno -Secretaría de Finanzas -Secretaría de Administración -Secretaría de la Contraloría -Secretaría de Competitividad Trabajo y Desarrollo Económico -Secretaría de Turismo -Secretaría de Desarrollo Rural -Secretaría de Infraestructura -Secretaría de Transportes -Secretaría de Educación Pública -Procuraduría General de Justicia -Secretaría de Servicios Legales y Defensoría Pública -Secretaría de Desarrollo Social -Secretaría de Seguridad Pública -Secretaría de Sustentabilidad Ambiental y Ordenamiento Territorial	\$97,810,206.86 \$367,286,577.33 \$1,964,400,659.13 \$279,619,168.77 \$145,250,644.07 \$108,542,420.22 \$85,959,937.28 \$311,334,036.06 \$4,194,001,279.89 \$221,598,130.44 \$23,940,323,131.03 \$525,474,210.40 \$54,736,124.81 \$529,888,395.76 \$1,205,569,130.15 \$117,077,795.60	

b.- Classification Administrative des dépenses de l'Etat de Puebla 2012

Institutions	Montant millions de pesos	Montant en euros
Entidades Apoyadas		
-Colegio de Bachilleres del Estado de Puebla	8,869,976,318.36 \$221,577,365.87	514.9 millions
-Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Puebla	\$29,021,460.89	Ce montant comprend le contenu du tableau C
-Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Puebla	\$35,463,435.76	
-Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos	\$28,574,692.67	
-Comisión de Vivienda del Estado de Puebla	\$34,279,843.15	
-Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos	\$436,401,391.78	
-Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Puebla	\$16,455,298.19	
-Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	\$378,694,518.27	
-Consejo Estatal de Población	\$6,160,858.58	
-Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Puebla	\$143,882,958.23	
-Hospital para el Niño Poblano	\$158,705,783.50	
-Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Puebla	\$27,209,841.83	
-Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla	\$87,190,586.76	
-Instituto de Adultos Mayores del Estado de Puebla	\$39,910,895.06	
-Instituto Estatal de Educación para Adultos	\$98,770,755.00	

c.- Classification Administrative des dépenses de l'Etat de Puebla 2012

Institutions	Montant en millions de pesos	Montant en euros
Entidades Apoyadas		
-Instituto Poblano de la Juventud	\$12,807,844.76	
-Instituto Poblano de las Mujeres	\$15,154,447.03	
-Instituto Poblano del Deporte	\$24,687,481.14	
-Instituto Tecnológico Superior de Acatlán de Osorio	\$11,883,025.35	
-Instituto Tecnológico Superior de Atlixco	\$17,408,291.66	
-Instituto Tecnológico Superior de Ciudad Serdán	\$15,504,288.76	
-Instituto Tecnológico Superior de Huauchinango	\$17,490,021.07	
-Instituto Tecnológico Superior de la Sierra Negra de Ajalpan	\$9,270,827.73	
-Instituto Tecnológico Superior de la Sierra Norte de Puebla	\$2,000,000.00	
-Instituto Tecnológico Superior de Libres	\$15,014,572.75	
-Instituto Tecnológico Superior de San Martín Texmelucan	\$14,555,835.08	
-Instituto Tecnológico Superior de Tepeaca	\$14,517,145.36	
-Instituto Tecnológico Superior de Tepexi de Rodríguez	\$16,162,941.21	
-Instituto Tecnológico Superior de Teziutlán	\$21,066,380.62	
-Instituto Tecnológico Superior de Venustiano Carranza	\$9,103,587.90	
-Instituto Tecnológico Superior de Zacapoaxtla	\$16,894,307.17	
-Servicios de Salud del Estado de Puebla	\$5,809,308,332.93	
-Televisión, Radio y Tecnologías Digitales	\$50,354,214.16	
-Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla	\$762,943,278.44	
-Universidad del Desarrollo del Estado de Puebla	\$9,413,635.07	
-Universidad Intercultural del Estado de Puebla	\$15,247,454.80	
-Universidad Interserrana del Estado de Puebla-Ahuacatlán	\$8,356,253.63	
-Universidad Interserrana del Estado de Puebla-Chilchotla	\$8,356,253.63	
-Universidad Politécnica de Amozoc	\$5,170,181.82	
-Universidad Politécnica de Puebla	\$19,129,672.73	
-Universidad Tecnológica de Huejotzingo	\$35,386,622.48	
-Universidad Tecnológica de Izúcar de Matamoros	\$27,164,003.79	
-Universidad Tecnológica de Oriental	\$8,219,550.47	
-Universidad Tecnológica de Puebla	\$68,749,041.73	
-Universidad Tecnológica de Tecamachalco	\$31,698,907.57	
-Universidad Tecnológica de Tehuacán	\$12,696,531.69	
-Universidad Tecnológica de Xicotepec de Juárez	\$21,961,700.29	

d.-Classification Administrative des dépenses de l'Etat de Puebla 2012

Autres dépenses	Montant en millions de pesos	Montants en euros
Organismes qui exercent de ressources provenant des accords signés avec la fédération	\$6,432,546,350.23	373.4 millions
Les municipalités	\$10,697,395,222.20	621 millions
Total de dépenses	54,497,079,019	3,1 milliards

V.- Les dépenses de l'Etat d'Oaxaca pour l'année 2012

Le montant total de dépenses de l'Etat d'Oaxaca s'élève à 46,223,297,220 millions de pesos mexicains pour l'année 2012, équivalents à **2,6 milliards d'euros**.

Dépense	Montant en pesos mex	Montant en euros
Pouvoir Législatif	\$462'808,999.94	26.8 millions
-Congreso del Estado	406'100,999.94	
-Auditoría Superior del Estado	56'708,000.00	
Organes autonomes	\$1,352'656,897.61	78.5 millions
-Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca	26'041,000.00	
-Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana	84'553,195.62	
-Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca	864'243,646.57	
-Comisión Estatal de Arbitraje Médico de Oaxaca	12'417,000.00	
-Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	27'647,999.92	
-Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Oaxaca	337'754,055.50	
Pouvoir Exécutif	\$34,341'747,819.20	1,9 milliard
-Administración Pública Centralizada	15,099'279,249.42	
-Administración Pública Descentralizada	19,242'468,569.78	

Classification par type de dépense de l'Etat d'Oaxaca 2012

GASTO CORRIENTE	Montant en pesos mex 35,723'578,693.79	Montant en euros 2 milliards
Gastos de operación -Servicios personales -Materiales y suministros -Servicios generales	5,860'335,873.37 3,535'448,839.31 357'140,491.16 1,967'746,542.90	340.2 millions
Transferencias corrientes -Transferencias, subsidios y otras ayudas -Participaciones, aportaciones y gasto reasignado a municipios	29,863'242,820.42 24,055'506,709.42 5,807'736,111.00	1,6 milliards
GASTO DE CAPITAL	10,166'974,467.92	590.2 millions
Inversión pública -Bienes muebles, inmuebles e intangibles -Inversión pública	6,471'888,059.50 212'379,604.50 6,259'508,455.00	375.7 millions
Transferencias de capital -Participaciones, aportaciones y gasto reasignado a municipios	3,695'086,408.42 3,695'086,408.42	209.5 millions
Dette publique Deuda pública	332'744,058.29 332'744,058.29	19.3 millions
TOTAL GENERAL	\$46,223'297,220.00	2,6 milliards

Classification fonctionnelle des dépenses de l'Etat d'Oaxaca 2012

Type de dépense	Montant en pesos mex	Montant en euros
GOUVERNEMENT	\$7,295'061,044.25	423.4 millions
-Legislación	510'812,771.00	
-Justicia	1,493'887,690.65	
-Coordinación de la política de gobierno	1,897'506,423.66	
-Asuntos financieros y hacendarios	1,509'070,080.64	
-Asuntos de orden público y de seguridad	1,534'218,095.15	
-Otros servicios generales	349'565,983.15	
DEVELOPPEMENT SOCIAL	27,076'987,262.63	1,5 milliard
-Protección ambiental	129'573,198.13	
-Vivienda y servicios a la comunidad	1,316'394,207.03	
-Salud	5,043'662,139.63	
-Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales	273'572,787.35	
-Educación	16,606'720,347.39	
-Protección social	1,650'151,089.97	
-Otros asuntos sociales	2,056'913,493.13	
DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	2,015'666,370.28	117 millions
-Asuntos económicos, comerciales y laborales en general	1,137'663,403.04	
-Agropecuaria, silvicultura, pesca y caza	377'153,572.08	
-Minería, manufacturas y construcción	10'459,850.12	
-Transporte	147'548,638.89	
-Turismo	328'254,590.33	
-Ciencia, tecnología e innovación	14'586,315.82	
AUTRES DEPENSES NO CLASIFICADAS EN FUNCIONES ANTERIORES	9,835'582,542.84	570.9 millions
-Transacciones de la deuda pública/Costo financiero de la deuda	332'760,023.42	
-Transferencias participaciones y aportaciones entre diferentes niveles y ordenes de gobierno	9,502'822,519.42	
Total	\$46,223'297,220.00	2,6 milliards

a.-Classification par programme des dépenses de l'Etat d'Oaxaca 2012

Programme	Montant en pesos mex	Montant en euros
Etat de droit, gouvernance et sécurité	13,808,657,203.10	801.9 millions
-Nueva Gobernabilidad Democrática	1,284,979,765.13	
-Fortalecimiento del Municipio	9,502,822,519.42	
-Fortalecimiento de la Libre Determinación y Autonomía Indígena	1,618,487.97	
-Certeza Jurídica y Justicia Para Todos	1,312,717,872.95	
-Regulación de la Tenencia de la Tierra y Resolución de Conflictos Agrarios	19,727,170.05	
-Seguridad Publica	1,686,791,387.58	
Développement économique, compétitivité et emploi	3,827,483,775.44	222.2 millions
-Inversión y Fomento Productivo	1,385,897,927.17	
-Empleo	139,444,677.24	
-Desarrollo Regional Equilibrado y competitividad	4,655,298.04	
-Ciencia, Tecnología e Innovación y pesquero	4,631,400.00	
-Desarrollo Comunitario	377,153,572.08	
-Minería	2,397,178.38	
-Política Industrial y Mipymes	10,459,850.12	
-Turismo	4,101,963.45	
-Abasto y Seguridad Alimentaria	328,254,590.33	
-Ordenamiento Territorial	84,023,751.00	
-Desarrollo Urbano e Infraestructuras	1,486,463,567.63	
Développement social et humain	25,751,584,179.9	1,4 milliard
-Combate a la Pobreza, la Desigualdad y la Marginación	2,156,913,493.13	
-Educación	16,606,720,347.39	
-Arte, Cultura y Deporte	286,886,241.92	
-Lengua, Cultura e Identidad Indígena	200,703,988.64	
-Oaxaca Saludable	5,045,463,706.63	
-Familias, Niños, Jóvenes y Adultos Mayores	1,281,186,177.22	
-Atención a Grupos en Condición de Vulnerabilidad	164,840,869.14	
-Migrantes	8,869,355.22	

b.-Classification par programme des dépenses de l'Etat d'Oaxaca 2012

Programme	Montant en pesos mex	Montant en euros
Gouvernement de résultats	2,835,572,062.17	164.6 millions
-Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción	259,167,127.02	
-Finanzas Públicas	1,872,180,646.89	
-Gobierno Eficaz y Eficiente	281,485,660.03	
-Profesionalización y Desempeño de los Servidores Públicos	42,812,998.02	
-Dignificación y Nueva Cultura del Servicio Público	331,390,633.88	
-Coordinación Institucional	48,534,996.33	
Total	46,223,297,220.00	2,6 milliards

C.-LE NIVEAU MUNICIPAL

a.- Les recettes municipales

b.- Les dépenses municipales

a.- Les recettes municipales

L'ORGANISATION DE RECETTES MUNICIPALES ET LEUR DEPENDANCE FINANCIERE DE LA FEDERATION : QUELQUES EXEMPLES

**I.- Les recettes 2012 de la municipalité de La Paz, dans l'Etat de Baja
California Sur**

**II.- Les recettes 2012 de la municipalité de Tulancingo de Bravo, dans l'Etat
d'Hidalgo**

**III.- Les recettes 2012 de la municipalité d'Antiguo Morelos, dans l'Etat de
Tamaulipas**

**IV.- Les recettes 2012 de la municipalité d'Acayucan, dans l'Etat de
Veracruz**

V.- Les recettes 2012 de la municipalité de Tequila, dans l'Etat de Jalisco

I. Les recettes de la municipalité de La Paz, dans l'Etat de Baja California Sur

La loi sur les recettes 2012 de cette municipalité contient une estimation totale de 901,512,041 millions de pesos mexicains, équivalents à **51.9 millions d'euros pour l'année 2012**. La **dépendance financière** de cette municipalité de ressources de transferts fédéraux est de **56%**, soit un peu plus de **29 millions d'euros** provenant de la fédération.

Tableau 1

	Montant en pesos mex	Montant en euros
Recettes propres	\$ 386,284,071	22.2 millions
Impuestos (Impôts)	\$ 178,252,275	10.2 millions
1-Impuestos Sobre los Ingresos	759,777	
a-Impuesto sobre Diversiones y espectáculos Públicos	703,041	
b-Impuesto sobre Juegos Permitidos, Rifas y Loterías	56,736	
2-Impuestos sobre patrimonio	134,800,576	
a-Impuesto Predial del Ejercicio Fiscal Actual	56,410,769	
b-Impuesto Sobre Urbanización	0	
c-Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles	78,389,807	
Accesorios de impuestos	982,853	
Otros impuestos	41,709,069	
Impuesto Adicional	41,709,069	
Contribuciones de Mejoras para Obras Públicas	0	
Derechos (Droits)	\$ 139,535,151	8 millions
Derechos por el Uso, Goce, Aprovechamiento o Explotación de Bienes de Dominio Público	2,793,586	
Bienes de Uso Común y Ocupación de la Vía Pública	2,793,586	
Derechos por Prestación de Servicios	136,236,643	
Registro Público de la Propiedad y del Comercio	25,903,896	
Servicios Catastrales	4,845,078	
Licencias para Construcción	12,273,573	
Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento saneamiento y disposición de aguas residuales	0	
Servicios del Registro Civil	2,394,943	
Legalización de Firmas, Expedición de Certificaciones, Constancias y Copias Certificadas	825,614	
Servicios Funerarios y Panteones	5,687,687	
Servicios de Rastros	1,730,698	
Alineamientos de Predios, Números Oficiales y Medición de Terrenos	920,828	

Les recettes de la municipalité de La Paz, dans l'Etat de Baja California Sur

Tableau 2

	Montant en pesos mex	Montant en euros
Expedición de Certificados de Vecindad y de Morada Conyugal	198,555	
Servicios de Seguridad y Tránsito	49,109,100	
Aseo, Limpia, Recolección, Traslado, Tratamiento y Disposición Final de Basura	1,158,048	
Servicios de Inspección Municipal	1,009,614	
Registro, Licencias y Permisos de Giros Comerciales	5,174,650	
Autorización para el funcionamiento de Máquinas Electrónicas, Electromecánicas, Mecánicas, Musicales, Digitales, Videojuegos y cualquier tecnología similar	0	
Autorizaciones para Establecimientos que Expendan Bebidas Alcohólicas	19,347,887	
Licencias, Permisos o Autorizaciones por Anuncios, Carteles o Publicidad	5,329,358	
Permisos para la Realización de Espectáculos Públicos y Eventos Especiales	327,114	
Accesorios de Derechos	504,922	
Otros Derechos	0	
Productos de Tipo Corriente (Produits)	\$ 15,767,163	909 mille
Productos Derivados del Uso y Aprovechamiento de Bienes No Sujetos a Régimen de Dominio Público	14,169,895	
Venta de Bienes Inmuebles	0	
Venta de Terrenos	12,082,282	
Explotación de Bienes Inmuebles	1,587,131	
Venta de Bienes Muebles Subastados por el Fisco Municipal	500,482	
Venta de Bienes Mostrencos	0	
Accesorios de Productos	253,201	
Otros Productos que Generan Ingresos Corrientes	1,344,067	
Expedición de Títulos de Propiedad	168,600	
Almacenaje de Vehículos en Corralones de Depósito Municipal	270,338	
Venta de Papel para Copias de Actas de Registro Civil	33,133	
Venta de Formatos Oficiales	649,257	
Productos Diversos	222,739	

Les recettes de la municipalité de La Paz, dans l'Etat de Baja California Sur

Tableau 3

	Montant en pesos mex	Montant en euros
Aprovechamientos de Tipo Corriente	\$ 27,968,578	1.6 million
Incentivos Derivados de la Colaboración Fiscal	19,635,796	
Uso, Goce o Aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre	15,104,500	
Fondo para la Vigilancia, Administración, Mantenimiento, Preservación y Limpieza de la ZOFEMAT	4,531,296	
Multas	6,539,864	
a Multas Administrativas No Fiscales	6,539,864	
Indemnizaciones	31,716	
Indemnización por cheque devuelto	31,716	
Donativos, Herencias y Legados	753,037	
Accesorios de Aprovechamientos	196,698	
Otros Aprovechamientos	811,467	
a Aprovechamientos Diversos	811,467	
Ingresos No Comprendidos en las Fracciones de La Ley de Ingresos Causados en Ejercicios Fiscales Anteriores Pendientes de Liquidación o de Pago	\$ 24,760,904	1.4 million
Impuestos No Comprendidos en las Fracciones de La Ley de Ingresos Causados en Ejercicios Fiscales Anteriores Pendientes de Liquidación o de Pago	21,876,886	
Impuesto Predial de Ejercicios Fiscales Anteriores	21,800,569	
Impuestos de Ejercicios Fiscales Anteriores	0	
Derechos de Ejercicios Fiscales Anteriores	76,317	
Productos de Ejercicios Fiscales Anteriores	0	
2 Accesorios	2,884,018	

Les recettes de la municipalité de La Paz, dans l'Etat de Baja California Sur

Tableau 4

	Montant en pesos mex	Montant en euros
Total de transferts par l'ensemble de fonds, conditionnels, non conditionnels et autres accords signés avec la fédération	\$ 474,656,659	26.3 millions
Transferts conditionnels et non conditionnels	\$ 436,427,293	25.1 millions
1.-Participaciones (non conditionnels)	\$ 262,808,088	15.1 millions
a) Participaciones Federales	237,476,270	
Fondo General de Participaciones	169,099,097	
Fondo de Fomento Municipal	37,849,465	
Impuestos Especiales de Tabaco	1,469,245	
Impuestos Especiales de Cerveza y Bebidas	3,092,654	
Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	4,459,393	
Recaudación Federal Participable 0.136%	237,523	
Fondo de Fiscalización	6,173,489	
IEPS Venta Final de Gasolinas y Diesel	15,095,404	
b) Participaciones estatales	25,331,818	
Impuesto Sobre Nómina	18,656,306	
Impuesto Sobre Enajenación de Bienes Muebles	716,411	
Impuesto Estatal Vehicular	5,959,101	
2.-Aportaciones federales (conditionnels)	\$ 173,619,205	10 millions
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Los Municipios	150,423,262	
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	23,195,943	
Subsidios (conditionnel)	\$ 11,868,033	684 mille
Subsidio Municipal para la Seguridad Pública	11,868,033	
Ayudas Sociales (conditionnel)	\$ 26,361,333	1.5 million
Programa Habitat	14,732,928	
Rescate de Espacios Públicos	4,908,405	
Programa de Ampliación de Vivienda FONHAPO	3,465,000	
Programa de Empleo Temporal	705,000	
Desarrollo de Zonas Prioritarias	900,000	
Programa Soporte (SAGARPA Microcuentas)	150,000	
Fondo de Infraestructura Deportiva Municipal	1,500,000	
Otros Ingresos y Beneficios	\$ 40,571,311	
Intereses Ganados de Valores, Créditos, Bonos y Otros	524,163	
Intereses Bancarios	524,163	
Otros Ingresos Financieros	40,047,148	
Intereses No Bancarios	47,148	
Empréstitos	40,000,000	
Recettes Totales de la municipalité	\$ 901,512,041	51.9 millions

II.- Les recettes 2012 de la municipalité de Tulancingo de Bravo, dans l'Etat d'Hidalgo

Les recettes 2012 de la municipalité de Tulancingo de Bravo, dans l'Etat d'Hidalgo contenues dans la loi sur les recettes municipales publiée le 22 décembre 2011 sont estimées à 223,709,660 millions de pesos mexicains, équivalents à **12.9 millions d'euros**. Cette municipalité est considérée pauvre par rapport à celle de la Paz dans l'Etat de Baja California Sur. La **dépendance financière** de cette municipalité des transferts fédéraux est de **75.1%**, soit **9.7 millions d'euros** provenant des transferts fédéraux.

Tableau 1

	Montant en pesos mex	Montant en euros
IMPUESTOS (IMPOTS)	22,627,309.00	1.3 million
Impuesto predial.	14,351,861.00	
Impuesto sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles.	7,845,119.00	
Impuesto a los establecimientos de enseñanza de Organismos Descentralizados y particulares.	25,607.00	
Impuesto sobre rifas, loterías y toda clase de juegos permitidos.	75,000.00	
Impuesto sobre diversiones, espectáculos públicos, aparatos mecánicos y fonoelectromecánicos accionados por monedas o fichas.	249,600.00	
Impuesto a comercios ambulantes.	80,122.00	
DERECHOS (DROITS)	14,799,448.00	1 million
Derechos por servicios públicos:	3,272,494.00	
Derecho por servicio de alumbrado público.	50,000.00	
Derechos por servicio de agua potable.	/A	
Derechos por corral de consejo.	.00	
Derechos por uso de rastro, matanza de ganado y abastos, transporte e inspección sanitaria de carnes.	1,657,983.00	
Derechos por servicio de alineamiento y nomenclatura.	86,366.00	
Derechos por servicio de panteones.	1,478,145.00	
Derechos por servicio de limpia.	/A	
Derechos por registro:	3,306,568.00	
Derechos por registro civil.	513,626.00	
Derechos por servicios de certificación, legalización y expedición de copias certificadas.	2,792,942.00	
Derechos por licencias diversas:	7,072,642.00	
Derechos por el registro de peritos en obras para construcción.	44,548.00	

Les recettes 2012 de la municipalité de Tulancingo de Bravo, dans l'Etat d'Hidalgo
 Tableau 2

	Montant en pesos mex	Montant en euros
Derechos por el otorgamiento de licencias de uso de suelo y autorización de fraccionamientos en sus diversas modalidades.	1,165,373.00	
Derechos por la construcción, reparación de casas, edificios y fachadas.	3,416,938.00	
Derechos por la construcción de bardas.	91,449.00	
Derechos por la demolición de bienes inmuebles.	32,400.00	
Derechos por la construcción de banquetas.	16,165.00	
Derechos por la construcción de guarniciones.	17,634.00	
Derechos por la construcción de pavimento.	23,512.00	
Derechos por la introducción de tomas de agua	N/A	
Derechos por la construcción, instalación, conexión y reconexión de drenajes.	N/A	
Derechos por el otorgamiento de licencias, permisos o autorizaciones a establecimientos que enajenen o expendan bebidas alcohólicas.	2,264,623.00	
Derechos especiales (Droits spéciaux)	1,147,744.00	
Derecho especial para obras de cooperación.	190,196.00	
Derechos por publicidad	957,548.00	
PRODUCTOS (PRODUITS)	1,476,633.00	85 mille
Venta de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio.	2,972.00	
Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio:	1,385,373.00	
Uso de plazas y pisos en las calles, pasajes y lugares públicos.	762,698.00	
Locales situados en el interior y exterior de los mercados.	485,458.00	
Estacionamiento en la vía pública.	0	
Arrendamiento de terrenos, montes, pastos y demás bienes del Municipio.	137,217.00	
Explotación o enajenación de cualquier naturaleza de los bienes propiedad del Municipio.	88,288.00	

Les recettes 2012 de la municipalité de Tulancingo de Bravo, dans l'Etat d'Hidalgo
Tableau 3

	Montant en pesos mex	Montant en euros
Capitales y valores del Municipio.	0.00	
Bienes de beneficencia.	0.00	
Establecimientos y empresas del Municipio.	0.00	
APROVECHAMIENTOS	15,344,971.00	884 mille
Ingresos moratorios.	0.00	
Recargos.	1,028,245.00	
Multas impuestas a los infractores de los Reglamentos Administrativos por Bando de Policía.	4,896,621.00	
Venta de bienes mostrencos por hallazgos de tesoros ocultos.	0.00	
Herencias y donaciones hechas a favor del Municipio.	1,515,206.00	
Cauciones y fianzas, cuya pérdida se declare por resolución firme a favor del Municipio.	0.00	
Gastos de cobranza y ejecución.	0.00	
Otros ingresos no especificados.	464,272.00	
Reintegros.	0.00	
Indemnizaciones por daños a bienes Municipales.	323,266.00	
Rezagos de ejercicios fiscales anteriores.	3,355,161.00	
Por los servicios solicitados de vigilancia	0.00	
Por los tramites elaborados a través de la oficina de enlace de la Secretaria de Relaciones Exteriores	409,939.00	
Por la venta de Bases de Licitaciones Publicas	48,760.00	
Recuperación de tramitación de Registros Comerciales	3,181,126.00	
Recuperación de tramitación de Evaluación de Impacto Ambiental	122,375.00	
Total de ressources propres sans transferts fédéraux		2.3 millions

Les recettes 2012 de la municipalité de Tulancingo de Bravo, dans l'Etat d'Hidalgo

Tableau 4

TRANSFERTS FEDERAUX Total de transferts	Montant en pesos mex	Montant en euros 9.7 millions
PARTICIPACIONES (transferts non conditionnés)	72,093,224.00	4.1 millions
Fondo Único de Participaciones	70,896,450.00	
Fondo Único de Participaciones de Operación. FUPPO	61,581,656.46	
Fondo Único de Participaciones de Inversión. FUPI	9,314,793.54	
Fondo fiscalización	1,196,774.00	
Aportaciones del Gobierno Federal (RAMO 33 Transferts conditionnés)	97,368,075.00	5.6 millions
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal. FISM	35,043,360.00	
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios. FORTAMUN	62,324,715.00	
Multas Federales	0.00	
Multas Federales no fiscales	0.00	
Empréstitos o financiamientos	0.00	
Otros ingresos (especificar)	0.00	
OTROS INGRESOS FEDERALES		
Fondo de Fiscalización	1,196,774.00	69 mille
MONTANT TOTAL DES RECETTES DE LA MUNICIPALITE	223,709,660.00	12.9 millions

III.- Les recettes 2012 de la municipalité d'Antiguo Morelos, dans l'Etat de Tamaulipas

La loi sur les recettes de cette municipalité publiée le 21 décembre 2011 dans le JO de l'Etat de Tamaulipas contient une estimation de 30,980,400 millions de pesos mexicains, équivalents à **1.7 millions d'euros** de recettes pour l'année 2012. Nous trouvons une **dépendance financière** de ressources de la fédération de **95%**, soit **1.6 millions d'euros** provenant de la fédération.

Type de recette	Montant en pesos mex	Montant en euros
IMPUESTOS (Impôts) total	521,750.00	30 mille
IMPUESTOS SOBRE EL PATRIMONIO (sur le patrimoine)	383,450.00	
1.-Impuesto sobre la propiedad urbana, suburbana y rústica	305,250.00	
2.-Impuesto sobre adquisición de inmuebles	78,200	
ACCESORIOS (Accessoires)	138,300.00	8 mille
DERECHOS (Droits)	60,000.00	3 mille 400
DERECHOS POR ELUSO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACION DE BIENES DE DOMINIO PUBLICO	15,000.00	
DERECHOS POR PRESTACION DE SERVICIOS	30,000.00	
OTROS DERECHOS	15,000.00	
PRODUCTOS (Produits)	15,000.00	863 euros
PARTICIPACIONES Y APORTACIONES (Transferts fédéraux ensemble)	28,909,100.00	1.6 millions
PARTICIPACIONES (Transf. Non conditionnés)	18,404,050.00	
Federales a través de la Tesorería General	14,125,600.00	
Ajustes	50,000.00	
Hidrocarburos	990,350.00	
Fiscalización	2,115,000.00	
Nueve Onceavos	1,123,100.00	
APORTACIONES (Transf. Conditionnés)	10,505,050.00	
Infraestructura Social Municipal	6,284,250.00	
Fortalecimiento Municipal	4,220,800.00	
TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS	1,374,550.00	79 mille
SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES	1,374,550.00	
INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTO	100,000.00	5 mille 700
ENDEUDAMIENTO INTERNO (Dette)	100,000.00	
TOTAL DE RECETTES	30,980,400.00	1.7 million d'euros

IV.- Les recettes 2012 de la municipalité d'Acayucan, dans l'Etat de Veracruz

La loi de recettes municipales publiée dans le JO de l'Etat de Veracruz le 29 décembre 2011, prévoit une masse de recettes de 71,789,666 millions de pesos, équivalents à **4.1 millions d'euros** pour l'année 2012. Le budget de cette municipalité **dépend 80%** des ressources fédérales, soit **3.2 millions d'euros**.

Tableau 1

	Montant en pesos mexicains	Montant en euros
Recettes propres	15,554,696	892 mille
1. IMPUESTOS (Impôts)	5,455,418	313 mille
1.1 Predial;	3,781,402.84	
1.2 Sobre traslación de dominio de bienes inmuebles;	1,050,122.58	
1.3 Sobre espectáculos públicos;	13,650.59	
1.4 Sobre loterías, rifas, sorteos y concursos;	0.00	
1.5 Sobre juegos permitidos;	0.00	
1.6 Contribución adicional sobre ingresos municipales y	610,242.24	
1.7 Sobre fraccionamientos.	0.00	
2. DERECHOS (Droits)	3,126,033.96	179 mille
2.1 Por registro y refrendo anual de toda actividad económica;	592,850.55	
2.2 Por obras materiales;	243,951.19	
2.3 Por los servicios de agua potable y drenaje del municipio;	0.00	
2.4 Por expedición de certificados y constancias;	343,384.46	
2.5 Por servicios de rastro o lugares autorizados;	0.00	
2.6 Por servicios de panteones;	154,169.63	
2.7 Por servicios de recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos;	41,433.69	
2.8 Por limpieza de predios no edificados;	0.00	
2.9 Por la prestación de servicios de supervisión técnica sobre la explotación de bancos de material;	0.00	
2.10 Por servicios prestados por la Tesorería	0.00	
2.11 Por los servicios del Registro Civil y	1,039,153.06	
2.12 Por ocupación de inmuebles del dominio público.	711,091.38	
3. CONTRIBUCIONES POR MEJORAS	0	
3.1 Contribuciones por mejoras.	0	

Les recettes 2012 de la municipalité d'Acayucan, dans l'Etat de Veracruz

Tableau 2

	Montant en pesos mexicains	Montant en euros
4.PRODUCTOS (Produits)	89,743.27	5 mille
4.1 Venta de bienes de dominio privado;	0.00	
4.2 Arrendamiento de bienes muebles o inmuebles de dominio privado;	0.00	
4.3 Explotación o enajenación de cualquier naturaleza de los bienes de propiedad municipal no destinados al servicio público;	89,730.93	
4.4 Venta de impresos y papel especial que no causen derechos;	0.00	
4.5 Rendimientos financieros provenientes de capitales o valores a favor de los municipios;	12.34	
4.6 Actividades de empresas o establecimientos en los que participe el Municipio;	0.00	
4.7 Almacenaje o guarda de bienes y	0.00	
4.8 Diversos	0.00	
5. APROVECHAMIENTOS	974,782.80	56 mille
5.1 Multas administrativas;	509,673.41	
5.2 Reintegros e indemnizaciones;	0.00	
5.3 Legados y donaciones recibidos y	0.00	
5.4 Diversos.	465,109.39	
6. OTROS INGRESOS	5,908,717.84	338 mille
6.1 Subsidio alumbrado público	107,384.84	
6.2 Diversos	5,801,333.00	
B. Transferts de la fédération	56,234,970.13	3,2 millions
1. PARTICIPACIONES FEDERALES	56,234,970.13	
1.1 Las que correspondan al Municipio en el rendimiento de las contribuciones federales, en la forma que dispongan las leyes de la materia o los convenios respectivos		
	RESUME	
Recettes propres	15,554,696.12	892 mille
Ressources des transferts fédéraux	56,234,970.13	3.2 millions
RECETTES TOTALES	71,789,666.25	4.1 millions

V.- Les recettes 2012 de la municipalité de Tequila, dans l'Etat de Jalisco

La loi sur les recettes de la municipalité de Tequila, prévoit les recettes pour l'année 2012, pour un montant de 143,560,800 millions de pesos mexicains, équivalents à **8.2 millions d'euros**. Le financement du budget de cette municipalité **dépend** de la **fédération en 72%**. Ce pourcentage représente les **5.9 millions d'euros** du financement fédéral.

Tableau 1

	Montant en pesos	Montant en euros
IMPOTS	7,962,669.09	458 mille
IMPUESTOS SOBRE LOS INGRESOS		
Impuestos sobre espectáculos	101,265.36	
IMPUESTOS SOBRE EL PATRIMONIO	-	
Impuesto predial	4,731,254.00	
Transmisiones patrimoniales	1,709,992.00	
Impuestos sobre negocios jurídicos	48,652.15	
ACCESORIOS (ACCESSOIRS)	-	
Recargos	428,280.62	
Multas	918,144.06	
Intereses	4,185.60	
Gastos de ejecución	18,038.41	
Otros no especificados	2,856.89	
CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS POR OBRAS PÚBLICAS		
Contribuciones especiales	3,815.00	
DERECHOS (DROITS)	20,478,187.52	1.1 million
DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO	0	
DERECHOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS		
Servicios por obra	16,159.25	
Servicios de sanidad	183,302.03	
Aseo público contratado	39,777.37	
Agua y alcantarillado	12,744,529.61	
Rastro	528,980.27	
Registro civil	118,121.12	
Certificaciones	1,042,530.50	
Servicios de la dirección de catastro	108,129.09	
Derechos no especificados	1,026,351.63	
OTROS DERECHOS		
Licencias para giros de bebidas alcohólicas	2,964,973.31	
Licencias para anuncios	125,127.64	
Licencias de construcción, reconstrucción, reparación o demolición de obras	906,650.01	
Licencias de cambio de régimen de propiedad	185,836.28	
ACCESORIOS		
Recargos	428,280.62	
Multas	28,370.52	
Intereses	12,862.00	
Gastos de ejecución	18,038.41	
Otros no especificados	167.86	

Les recettes 2012 de la municipalité de Tequila, dans l'Etat de Jalisco

Tableau 2

	Montant en pesos mexicains	Montant en euros
PRODUCTOS (PRODUITS)	2,545,693.91	146 mille
Bienes muebles e inmuebles municipales	984,638.42	
Cementerios	47,585.04	
Piso	671,862.92	
Estacionamientos	166,380.87	
Productos diversos	675,226.66	
APROVECHAMIENTOS	24,734,748.70	
Multas	978,737.16	
Indemnizaciones	43,545.50	
Reintegros	1,151,261.27	
RESSOURCES FEDERALES		
Aportaciones del gobierno federal, estatal y de terceros para obras y servicios de beneficio social (Accords de collaboration avec la fédération et le gouvernement local, ressources conditionnées)		
	22,554,664.77	1.2 millions
Otros no especificados	6,540.00	
PARTICIPACIONES Y APORTACIONES (Transferts)		
Participaciones (Transferts non conditionnés)	51,249,212.34	2.9 millions
Aportaciones federales (Transferts conditionnés)	31,586,473.44	1.8 million
ENDEUDAMIENTO INTERNO (ENDETTEMENT)	5,000,000.00	287 mille
RECETTES TOTALES	143,560,800.00	8.2 millions

b.- Les dépenses municipales

LES EXEMPLES DE L'ORGANISATION DES DEPENSES MUNICIPALES 2012

I.-Les dépenses 2012 de la municipalité d'Oaxaca de Juarez, dans l'Etat fédéré d'Oaxaca

II.- Les dépenses 2012 de la municipalité de Nezahualcoyotl dans l'Etat de Mexico

**III.- Les dépenses de la municipalité de San Pedro Garza Garcia, dans l'Etat fédéré de
Nuevo Leon 2012**

I.-Les dépenses 2012 de la municipalité d'Oaxaca de Juarez, dans l'Etat fédéré d'Oaxaca

Les dépenses de cette municipalité s'élèvent à 1,065,643,430 millions de pesos mexicains, correspondant aux recettes totales prévues pour l'année 2012. L'équivalence de dépenses en euros est de **60.9 millions d'euros**, dont **77% de ce budget est financé** par de transferts fédéraux.

Les sources de financement

	Montant en pesos mex	Montant en euros
Ressources propres	248,100,000.00	14.1 millions
Transferts fédéraux		
Transferts non conditionnés Ramo 28	516,269,220.84	29.5 millions
Transferts conditionnés Ramo 33	229,574,210.00	13.1 millions
Subsides fédéraux	10,100,000.00	577 mille
Autres accords de collaboration administrative avec la fédération	61,600,000.00	3.5 millions
Total de recettes	1,065,643,430	60.9 millions

Les dépenses 2012 de la municipalité d'Oaxaca de Juarez, dans l'Etat fédéré d'Oaxaca

Tableau 1

Objet de dépense	Montant en pesos mex	Montant en euros
Fonctions financées avec les ressources propres et les ressources non conditionnés (fond 28)		
Dépenses de fonctionnement (Gasto Corriente)	724,514,197.52	41.1 millions
-SERVICIOS PERSONALES	511,337,982.76	
-MATERIALES Y SUMINISTROS	58,067,564.97	
-SERVICIOS GENERALES	129,608,649.79	
-SERVICIO DE LA DEUDA (ALUMBRADO PÚBLICO)	25,500,000.00	
Dépenses d'Investissement	21,579,779.58	1.2 million
-BIENES MUEBLES E INMUEBLES	5,874,621.33	
-OBRA PÚBLICA	803,211.54	
-PROYECTOS DE FOMENTO	14,901,946.71	
Dépenses non programables		
ÓRGANOS DESCENTRALIZADOS Y GASTOS NO PROGRAMABLES	18,275,243.74	1 million
Total de dépenses financées avec les ressources propres et du Fond 28	764,369,220.84	43 millions

Les dépenses 2012 de la municipalité d'Oaxaca de Juarez, dans l'Etat fédéré d'Oaxaca

Tableau 2

Dépenses financées avec les ressources du fond 33 conditionnées	Montant en pesos mex	Montant en euros
-OBRA PÚBLICA	81,602,618.64	
-EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	2,576,924.80	
-GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN	1,717,949.86	
-DEUDA (BANOBRAS-FAIS 2011)	26,176,716.70	
Total	112,074,210.00	6.4 millions
-SERVICIOS PERSONALES DE SEGURIDAD PÚBLICA	82,815,965.67	
-SERVICIOS GENERALES	9,773,595.18	
-OBRA PÚBLICA	14,186,983.00	
-DEUDA PÚBLICA (BANOBRAS 2010)	2,723,456.15	
-SATISFACCIÓN DE REQUERIMIENTOS	8,000,000.00	
Total	117,500,000.00	6.7 millions
-SUBSEMUN	10,100,000.00	
-RESCATE DE ESPACIOS PÚBLICOS	7,000,000.00	
-HÁBITAT VERTIENTE GENERAL	26,615,705.000	
-HÁBITAT CENTRO HISTÓRICO	6,984,295.000	
-CIUDADES PATRIMONIO	15,000,000.00	
-AMPLIACIÓN PARA LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA MUNICIPAL	6,000,000.00	
Total	71,700,000.00	4.1 millions
Total de dépenses municipales	1,065,643,430.84	60.9 millions

II.- Les dépenses 2012 de la municipalité de Nezahualcoyotl dans l'Etat de Mexico

Les dépenses approuvées pour cette municipalité sont estimées à 2,554,609,168 millions de pesos mexicains, équivalents à **146 millions d'euros** pour l'année 2012. L'ensemble de recettes et de dépenses ont été Publiées dans le Journal Municipal le 15 février 2012. La **dépendance financière** de cette municipalité de transferts fédéraux est de presque **65%** de ressources de financement, soit **94 millions d'euros**.

Sources de financement

	Montant en pesos mex	Montant en euros
Impôts	291'596,101	16.7 millions
Droits	94'716,989	5.4 millions
Contributions d'améliorations	0	
Produits	14'697,472	844 mille
Aprovechamientos (indemnisations au bénéfice de l'Etat)	3'311,538	190 mille
Autres recettes des accords de collaboration administrative	36'001,976	2 millions
Financement Privé	50'000,000	2.9 millions
Accessoires	124'710,105	7.2 millions
Transferts fédéraux	1,627'596,530	94 millions
Transferts des accords avec le gouvernement local	311'978,457	17.8 millions
Recettes totales de la municipalité	2, 554,609,168	146 millions

Les dépenses 2012 de la municipalité de Nezahualcoyotl dans l'Etat de Mexico

Tableau 1 **Dépenses par fonction**

Bureau	Montant en pesos	Montant en euros
-Presidencia Municipal	39,726,881	
-Síndicos	24,767,060	
-Regidores	101,621,633	
-Dirección de Administración	109,657,548	
-Comunicación Social	15,850,952	
-Derechos Humanos	1,923,597	
-Secretaría del Ayuntamiento	34,427,444	
-Dirección de Planeación	8,035,396	
-Dirección de Obras Públicas	551,908,790	
-Dirección de Ecología	10,102,659	
-Dirección de Servicios Públicos	249,180,087	
-Dirección de Desarrollo Social	88,579,267	
-Dirección de Atención a Personas con Discapacidad	7,575,598	
-Dirección Jurídica y de Gobierno	10,292,322	
-Contraloría Municipal	11,244,244	
-Tesorería Municipal	224,414,662	
-Desarrollo Económico	21,616,590	
-Dirección de Educación	43,354,081	
-Unidad Administrativa Prof. Carlos Hank González	34,051,729	
-Dirección de Seguridad Pública	426,223,499	
-Dirección de Cultura	19,612,008	
-Instituto de la Mujer	29,963,231	
-Instituto del Deporte	15,985,530	
-Instituto de la Juventud	3,157,272	
-Organismo Descentralizado DIF	91,500,000	
-ODAPAS	70,000,000	
-Unidad de Transparencia	3,303,963	
-Fondo General de Provisiones Salariales y Económicas	10,696,887	
-Fondo General para el Pago del Impuesto sobre Erogaciones de los Trabajadores al Servicio del Municipio	22,167,429	
-Fondo Para Contingencias Naturales	8,000,000	
Sous-total de dépenses	2,288,940,359	130.8 millions
Dettes publiques	265,668,809	15.2 millions
Total de dépenses municipales	2,554,609,168	146 millions

Les dépenses 2012 de la municipalité de Nezahualcoyotl dans l'Etat de Mexico

Classification économique de dépenses

Tableau 2

	Montant en pesos mex	Montant en euros
Servicios Personales	119,980,860	7 millions
Materiales y Suministros	890,122,803	51 millions
Servicios Generales	280,477,932	16 millions
Ayudas Subsidios y Transferencias	413,882,852	24 millions
Adquisiciones de Bienes Muebles e Inmuebles	32,935,110	2 millions
Obra Pública	510,676,486	30 millions
Deuda Pública	265,668,809	1.7 millions
Fondo General de Previsiones Salariales y Económicas	10,696,887	615 mille
Fondo General para el Pago del Impuesto Sobre Erogaciones de los Trabajadores al Servicio del Municipio	22,167,429	1.3 millions
Fondo Para Contingencias Naturales	8,000,000	457 mille
Total de dépenses municipales	2,554,609,168	146 millions

III.- Les dépenses de la municipalité de San Pedro Garza Garcia, dans l'Etat fédéré de Nuevo Leon 2012

Les dépenses de cette municipalité s'élèvent à 1,339,541,312 millions de pesos mexicains, équivalents à **76.8 millions d'euros** pour l'année 2012, montant qui correspond aux ressources disponibles selon les recettes totales. La **dépendance financière** de la fédération est **de 30%** du fait que cette municipalité se trouve en région frontalière avec les Etats Unis, et bénéficie d'un développement économique et industriel très remarquable par rapport au reste de municipalités mexicaines.

Sources de financement

	Montant en pesos mex	Montant en euro
-IMPUESTOS (Impôts)	534,490,851	30.7 millions
-CONTRIBUCIONES POR NUEVOS FRACCIONAMIENTOS	3,151,814	181 mille
-DERECHOS (Droits)	35,503,199	2 millions
-PRODUCTOS (Produits)	21,132,805	1.2 million
-APROVECHAMIENTOS	43,306,914	2.5 millions
-APORTACIONES ESTATALES	34,977,981	2 millions
Transferts fédéraux		
-PARTICIPACIONES (transferts non conditionnés)	291,698,164	16.7 millions
-APORTACIONES FEDERALES (Transferts conditionnés)	42,849,291	2.5 millions
-APORTACIONES FEDERALES FAISM (transferts conditionnés)	5,744,480	330 mille
-FONDO DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL (transferts conditionnés)	57,069,624	3.2 millions
-INGRESOS DIVERSOS	9,748,797	560 mille
FINANCIAMIENTO (financement)	107,967,392	6.2 millions
Restant du budget 2011	151,900,000	8.7 millions
Recettes Totales	1,339,541,312	76.8 millions

Les dépenses de la municipalité de San Pedro Garza Garcia, dans l'Etat fédéré de Nuevo Leon 2012

Objet	Montant en pesos mex	Montant en euros
Securité publique municipale	256,407,000	14.7 millions
Infrastructure et services publics	174,793,000	11 millions
Développement social, éducation et cultura	103,170,000	6 millions
Développement Urbain et Ecologie	21,376,000	1.2 million
Assistance Sociale	200,935,000	11.5 millions
Administration	183,942,000	10 millions
Investissements	256,915,000	13 millions
Remboursement de la Dette publique	15,000,000	861 mille
Infrastructure Sociale	76,105,000	4 millions
Organismes décentralisés	5,744,000	330 mille
Autres recettes	18,426,000	1.1 million
Programmes fédéraux	22,670,000	1.3 millions
Total de dépenses municipales	1,339,541,312	76.8 millions

Annexes série II

Liste de sites officiels où l'on peut retrouver les principales lois par niveau de gouvernement

- Niveau fédéral
- Les 31 Etats fédérés et la Ville de Mexico, D.F.
- Niveau Municipal

La Série II d'annexes relatif aux *Principales Lois Financières par niveau de Gouvernement*, contenue à l'origine dans un CD, a été remplacée par la liste des sites officiels où l'on peut trouver les lois par Etat fédéré. Ceci par l'impossibilité de traitement informatique dans un seul document. Les tableaux présentés ci-dessous contiennent les principaux liens du pouvoir législatif, fédéral et local du Mexique. Quant au niveau municipal, normalement les sites des congrès locaux doivent contenir la législation applicable à ce niveau.

Les principales lois relatives au sujet du fédéralisme financier au Mexique sont :

- La Constitution fédérale et les Constitutions locales.
- Le Code fiscal fédéral, les codes fiscaux locaux, les lois de l'hacienda municipale.
- Loi sur la coordination fiscale fédérale.
- La loi sur la planification fédérale et des Etats fédérés.
- Lois sur les recettes de la fédération, des Etats fédérés et des municipalités.
- Lois ou décrets sur les dépenses : fédérale, locales et municipales.
- Loi sur le contrôle de comptes publics.

Tableau 1

	Site officiel de Congrès
Chambre de Députés Fédérale	http://www.diputados.gob.mx
Etats fédérés	
1. Aguascalientes	www.congresoags.gob.mx
2. Baja California	www.congresobc.gob.mx
3. Baja California Sur	www.cbjs.gob.mx
4. Campeche	www.congresocam.gob.mx
5. Coahuila de Zaragoza	www.congresocoahuila.gob.mx
6. Colima	www.congresocol.gob.mx
7. Chiapas	www.congresochiapas.gob.mx
8. Chihuahua	www.congresochihuahua.gob.mx
9. Distrito Federal	www.aldf.gob.mx
10. Durango	www.congresodurango.gob.mx
11. Guanajuato	www.congresogto.gob.mx
12. Guerrero	www.congresogro.gob.mx
13. Hidalgo	www.congreso-hidalgo.gob.mx
14. Jalisco	www.congresojal.gob.mx
15. México	www.cddiputados.gob.mx

Tableau 2

Etat fédéré	Site officiel des Congrès
16. Michoacán de Ocampo	www.congresomich.gob.mx
17 .Morelos	www.congresomorelos.gob.mx
18 . Nayarit	www.congresonay.gob.mx
19. Nuevo León	www.hcnl.gob.mx
20. Oaxaca	www.congresooaxaca.gob.mx
21. Puebla	www.congresopuebla.gob.mx
22. Querétaro	www.legislaturaqro.gob.mx
23. Quintana Roo	www.congresogroo.gob.mx
24. San Luis Potosi	www.sanluispotosi.gob.mx
25. Sinaloa	www.congresosinaloa.gob.mx
26. Sonora	www.congresoson.gob.mx
27. Tabasco	www.congresotabasco.gob.mx
28. Tamaulipas	www.congresotamaulipas.gob.mx
29. Tlaxcala	www.tlaxcala.gob.mx
30. Veracruz de Ignacio de la Llave	www.legisver.gob.mx
31. Yucatán	www.congresoyucatan.gob.mx
32. Zacatecas	www.congresozac.gob.mx

Table d'illustrations

Tableau 1 : Territorialement la Nouvelle Espagne était composée de la façon suivante .	106
Tableau 2 : Programmes sociaux	266
Tableau 3 : Transferts exclusifs de renforcement local	283
Tableau 4 : Transferts pour le développement de l'infrastructure routière, hydraulique et touristique.....	283
Tableau 5: Évolution de la dépendance financière municipale	285
Tableau 10 : Les recettes fédérales	355
Tableau 9 : Le contenu des dépenses	357
Tableau 6: Composition des principales Commissions Ordinaires de la Chambre des Députés par groupe Parlementaire 2010	383
Tableau 7 : Composition de groupes directifs des Commissions Ordinaires de la Chambre de Députés par groupe Parlementaire 2010.	383
Tableau 8 : Le calendrier budgétaire	387
Tableau 11 : Projet de répartition de recettes	476
Tableau 12 : Projet de partage des recettes locales	477
Tableau 13: Les domaines exclusifs de la fédération	478
Tableau 14: Les bases de la coordination proposées dans la troisième réunion fiscale nationale	479
Tableau 15: La nouvelle répartition de recettes résultant de la troisième réunion fiscale nationale de 1947	480
Tableau 16: Les Codes fiscaux par Etat fédéré et les dates de leur mise en vigueur	503
Tableau 17 : Les États et la législation municipale	505
Tableau 18 : Les impôts fédéraux	513
Tableau 19 : Les recettes non fiscales fédérales	514
Tableau 20: Les recettes fiscales du gouvernement fédéral entre 1990 et 1998.....	517
Tableau 21: Les recettes fiscales du gouvernement fédéral entre 1999 et 2007.....	518
Tableau 22 : Les recettes non fiscales du gouvernement fédéral entre 1990 et 1998	518
Tableau 23 : Les recettes non fiscales du gouvernement fédéral entre 1999 et 2007	518

Tableau 24 : L'évolution des recettes locales.....	527
Tableau 25 : L'évolution des recettes municipales 2004 – 2008.....	531
Tableau 27 : L'évolution de la dette publique 2002 - 2011.....	541

Table de Figures

Figure 1 : Composition de la Chambre des Députés, correspondant à la période du 1 septembre 1979 au 31 août 1982	153
Figure 2 : Composition des principales commissions financières de la Chambre des Députés 1988-1991.....	153
Figure 3: Composition du fond (Ramo) 33	270
Figure 4 : Composition de la Chambre de Députés en 2010	382
Figure 5 : Composition de Commissions présidées par Parti Politique.....	384

Index

A

- accord, 22, 30, 44, 47, 63, 125, 139, 144, 145, 149, 197, 278, 325, 331, 334, 343, 345, 367, 376, 398, 404, 435, 442, 446, 468, 473, 474, 478, 481, 486, 488
- accroissement, 29, 125, 140, 165, 175, 202, 233, 234, 235, 245, 246, 247, 249, 279, 284, 442
- acteurs, 19, 23, 24, 27, 30, 35, 40, 42, 62, 65, 68, 69, 70, 78, 81, 85, 109, 115, 120, 125, 132, 141, 146, 147, 148, 149, 150, 154, 155, 156, 158, 161, 166, 167, 171, 174, 177, 187, 207, 211, 220, 221, 226, 227, 228, 229, 234, 245, 250, 253, 255, 273, 275, 276, 279, 280, 283, 287, 288, 289, 290, 291, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 301, 303, 306, 310, 311, 312, 313, 319, 325, 329, 330, 332, 340, 342, 345, 346, 347, 358, 359, 360, 361, 363, 364, 368, 369, 371, 374, 376, 377, 380, 383, 395, 398, 400, 402, 403, 406, 411, 412, 413, 415, 416, 419, 420, 421, 423, 424, 426, 428, 430, 431, 432, 433, 434, 436, 437, 440, 441, 445, 448, 449, 450, 452, 454, 457, 458, 461, 462, 466, 468, 482, 485, 488, 489, 490, 499, 500, 503, 506, 508, 519, 522, 531, 532, 536, 541, 546, 553, 554, 557, 558, 559
- action publique, 33, 161, 162, 208, 211, 274, 275, 305, 395, 414, 424, 443, 523
- administration
publique, 21, 42, 45, 47, 65, 78, 95, 107, 108, 109, 116, 118, 119, 120, 128, 137, 138, 145, 150, 157, 159, 161, 162, 163, 164, 166, 167, 169, 170, 171, 172, 174, 176, 180, 191, 192, 197, 199, 203, 208, 211, 212, 213, 215, 218, 224, 252, 254, 262, 264, 274, 275, 277, 290, 297, 298, 304, 307, 315, 316, 320, 323, 326, 334, 336, 340, 342, 343, 346, 348, 350, 358, 359, 362, 363, 387, 399, 408, 413, 417, 420, 422, 423, 425, 435, 444, 457, 464, 466, 467, 472, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 500, 501, 503, 509, 516, 521
- Allemagne, 23, 28, 62, 63, 72, 77, 78, 79, 189, 215, 219, 223, 230, 307
- alternance
politique, 27, 151, 155, 156, 158, 159, 160, 161, 167, 221, 251, 273, 298, 314, 330, 332, 380, 384, 403, 405, 466, 556
- Amérique, 34, 35, 39, 63, 73, 74, 79, 80, 81, 85, 94, 98, 102, 103, 104, 108, 109, 113, 129, 131, 132, 142, 180, 210, 224, 247, 249, 258, 278, 335, 347, 474, 515, 521
- approbation, 3, 32, 159, 165, 210, 310, 336, 348, 350, 351, 353, 358, 359, 376, 377, 378, 379, 380, 384, 385, 388, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 415, 418, 465, 503, 527, 533, 538, 539, 545, 546
- Argentine, 18, 25, 37, 63, 72, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 142, 151, 230, 246, 248, 249, 250, 251, 252, 275, 287, 385, 520, 521, 533
- arrêt, 232, 292, 294, 295, 307
- attribution, 21, 34, 47, 49, 50, 52, 64, 68, 71, 83, 147, 149, 151, 162, 226, 246, 247, 248, 258, 262, 265, 279, 286, 287, 307, 314, 316, 341, 347, 369, 376, 393, 407, 430, 434, 437, 446, 449, 451, 452, 460, 461, 486, 488, 527, 537, 547, 553, 554
- autodétermination, 59, 60, 315, 317, 426, 434, 453, 455, 489, 499, 500, 556
- autonomie, 19, 21, 22, 28, 29, 33, 41, 47, 49, 50, 51, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 62, 64, 65, 69, 70, 71, 72, 75, 77, 78, 79, 81, 88, 95, 97, 104, 109, 111, 114, 115, 117, 118, 119, 124, 130, 133, 159, 176, 182, 183, 184, 199, 200, 211, 214, 217, 221, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 242, 254, 259, 260, 262, 270, 301, 312, 315, 318, 320, 322, 400, 407, 411, 415, 416, 420, 421, 423, 426, 430, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 442, 446, 447, 452, 454, 456, 459,

460, 487, 495, 500, 506, 526, 527, 529, 532, 535,
536, 552, 553, 554

autorités, 18, 22, 27, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 38, 40,
41, 42, 46, 47, 50, 51, 55, 57, 74, 97, 137, 165,
173, 202, 237, 239, 253, 254, 255, 256, 260, 262,
265, 268, 270, 272, 273, 274, 276, 278, 279, 281,
283, 286, 289, 290, 293, 296, 298, 299, 300, 301,
302, 303, 310, 312, 314, 316, 317, 318, 319, 320,
322, 323, 324, 325, 326, 337, 343, 346, 348, 360,
361, 367, 374, 398, 399, 401, 403, 414, 415, 416,
417, 423, 424, 425, 426, 427, 429, 431, 432, 433,
434, 436, 444, 450, 460, 461, 462, 464, 467, 468,
471, 472, 478, 479, 480, 494, 498, 499, 518, 521,
529, 535, 539, 542, 545, 547, 553, 555

autorités fédérales, 255, 276

autorités locales, 253, 268, 270, 325, 360

Ayuntamiento, 315, 316, 317, 320, 321, 322, 323,
326, 424, 425, 426, 427, 428, 437, 464, 527, 620

Aztèques, 94, 95, 96, 99

B

Brésil, 18, 28, 37, 40, 63, 72, 80, 81, 85, 86, 103, 142,
151, 209, 219, 230, 236, 246, 248, 249, 254, 255,
256, 257, 275, 515, 533

budget

budgétaire, 25, 33, 37, 47, 48, 61, 68, 69, 71, 72,
75, 83, 86, 123, 133, 136, 141, 146, 147, 148,
154, 155, 159, 160, 161, 164, 171, 180, 184,
191, 195, 197, 206, 217, 237, 241, 254, 259,
262, 264, 265, 266, 267, 271, 272, 273, 274,
277, 280, 282, 284, 286, 289, 291, 295, 321,
335, 336, 338, 339, 341, 342, 346, 347, 348,
349, 350, 351, 352, 353, 354, 356, 358, 359,
361, 362, 363, 365, 372, 374, 376, 377, 378,
379, 380, 383, 384, 385, 387, 388, 393, 397,
398, 399, 401, 407, 408, 410, 411, 412, 413,
416, 417, 418, 419, 427, 428, 430, 431, 437,
446, 447, 449, 474, 477, 488, 506, 507, 508,
515, 518, 539, 541, 545, 552

C

Cabildo, 315, 425, 426, 431, 590

candidat, 144, 158, 159, 200, 201, 333

centralisation, 7, 8, 25, 26, 27, 28, 29, 70, 81, 88, 95,
125, 132, 133, 151, 154, 155, 160, 163, 171, 186,
187, 192, 196, 219, 221, 228, 229, 232, 237, 245,
246, 248, 250, 253, 255, 256, 257, 258, 260, 262,
277, 279, 303, 324, 325, 368, 369, 420, 422, 447,
451, 463, 464, 469, 483, 487, 492, 496, 497, 520,
541, 551, 552, 555, 557, 558, 559, 560, 783, 785

centralisme, 111, 112, 116, 121, 122, 123, 124, 125,
126, 127, 130, 218, 229, 296, 424, 474

chambre

sénateurs, 19, 140, 159, 180, 346, 379, 393, 403,
433

Chambre

Députés, 40, 48, 124, 140, 149, 151, 152, 153, 158,
159, 165, 169, 170, 180, 267, 320, 334, 335,
347, 350, 351, 352, 359, 361, 362, 364, 365,
368, 369, 376, 380, 382, 383, 384, 385, 386,
396, 400, 413, 430, 476, 492, 520, 532, 539,
540, 547

choix

public, 32, 33, 37, 39, 45, 47, 48, 51, 53, 61, 66,
69, 72, 92, 111, 112, 125, 151, 155, 157, 158,
161, 162, 171, 175, 185, 186, 188, 190, 192,
206, 212, 213, 218, 219, 225, 228, 230, 231,
249, 274, 276, 344, 361, 380, 383, 433, 523,
524, 537, 538

clientélisme

politique, 145, 146, 147, 159

coalition

politique, 147, 251

Code

fiscal, 51, 52, 96, 191, 295, 313, 369, 489, 490,
491, 492, 493, 494, 495, 496, 498, 500, 501,
502, 503, 504, 505, 506, 508, 510, 621, 637

codification

fiscale, 65, 440, 489, 490, 491, 499, 500, 503

collecte

impôts, 39, 42, 68, 180, 196, 202, 255, 270, 271, 272, 275, 294, 321, 352, 353, 354, 393, 437, 466, 477, 482, 492, 512, 514, 515, 516, 517, 521, 531, 532, 533, 535

collectivités, 15, 19, 25, 34, 44, 47, 49, 51, 52, 55, 57, 74, 78

Colonie, 91, 93, 98, 99, 103, 105, 107, 108, 109, 110, 131, 425

commission, 45, 51, 126, 152, 154, 366, 382, 396, 405, 406, 413

communes, 45, 47, 48, 52, 54, 55, 99, 198, 286, 288, 307, 312, 314, 315, 318, 322, 323, 341, 361, 406, 416, 431, 437, 447, 503, 530, 536, 554

compétences, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 56, 60, 61, 64, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 75, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 107, 118, 119, 120, 121, 123, 125, 127, 129, 130, 131, 132, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 149, 151, 154, 156, 158, 160, 162, 164, 165, 168, 169, 170, 173, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 184, 186, 196, 206, 207, 210, 213, 214, 215, 217, 218, 219, 220, 221, 226, 227, 228, 229, 231, 232, 233, 234, 237, 238, 241, 242, 245, 246, 247, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 256, 257, 258, 260, 262, 269, 271, 274, 276, 279, 284, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 300, 301, 303, 304, 305, 307, 308, 310, 311, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 322, 323, 324, 325, 329, 330, 331, 332, 334, 335, 336, 338, 339, 340, 346, 347, 353, 354, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 378, 379, 383, 393, 397, 398, 401, 402, 403, 406, 407, 411, 412, 414, 415, 421, 424, 427, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 450, 451, 452, 454, 455, 457, 458, 459, 460, 461, 463, 464, 465, 467, 469, 472, 473, 474, 476, 477, 478, 480, 488, 490, 491, 492, 498, 499, 503, 505, 506, 507, 508, 520, 521, 522, 527, 530, 532, 537, 541, 542, 547, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 558

comptabilité

publique, 133, 153, 154, 307, 359, 361, 394, 405, 412, 413, 417, 419, 420, 430, 431, 501

Comptabilité, 335, 382, 430, 492

comptes

Etat, 48, 121, 137, 168, 181, 189, 212, 316, 335, 367, 368, 377, 395, 396, 397, 398, 400, 401, 402, 407, 411, 412, 413, 419, 504, 553, 616

concurrence, 60, 73, 77, 78, 79, 111, 139, 156, 214, 217, 218, 219, 220, 221, 279, 280, 370, 371, 373, 374, 421, 448, 449, 451, 461, 466, 474, 476, 482, 490

conflictuel 19, 67, 70, 143, 290, 303, 310, 329, 360, 371, 372, 376, 377, 383, 437, 501, 508, 518, 537, 544, 547, 551

conflit, 21, 26, 30, 44, 84, 103, 111, 133, 136, 178, 199, 207, 220, 250, 256, 307, 310, 313, 315, 316, 317, 320, 321, 322, 325, 329, 330, 364, 366, 400, 406, 408, 409, 411, 412, 415, 439, 454, 455, 457, 480, 504, 506, 508, 517

Congrès

fédéral, 73, 74, 82, 83, 87, 106, 112, 115, 116, 117, 121, 122, 123, 124, 126, 127, 128, 132, 133, 141, 147, 168, 205, 206, 212, 215, 226, 291, 295, 298, 299, 307, 309, 310, 315, 316, 317, 321, 322, 323, 324, 331, 333, 334, 337, 341, 353, 359, 369, 370, 371, 374, 375, 378, 380, 384, 404, 405, 406, 407, 408, 410, 411, 412, 413, 415, 419, 420, 432, 444, 445, 446, 447, 449, 453, 456, 457, 461, 464, 465, 466, 474, 477, 507, 527, 538, 539, 542, 546

Conquête, 99, 474

Constitution, 19, 27, 29, 54, 55, 57, 58, 59, 62, 63, 64, 65, 73, 74, 75, 78, 80, 82, 83, 85, 86, 87, 94, 98, 106, 107, 108, 109, 110, 113, 115, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 127, 128, 129, 130, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 143, 144, 145, 147, 149, 156, 172, 182, 207, 208, 226, 230, 254, 255, 267, 290, 291, 297, 298, 299, 300, 302, 304, 305, 307, 308, 309, 310, 311, 313, 316, 317, 320, 323, 331, 332, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 343, 344, 349, 353, 366, 369, 370, 372, 394, 402, 403, 404, 411, 412, 415, 418, 419, 420, 440, 441, 444, 445,

446, 447, 449, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458,
461, 464, 467, 472, 473, 474, 475, 480, 492, 500,
507, 527
contribuable, 494, 495, 500, 501, 504
contributions, 82, 83, 87, 95, 96, 97, 102, 133, 147,
295, 320, 354, 373, 375, 407, 408, 434, 446, 466,
500, 507, 508, 510, 513, 535
contrôle, 18, 20, 30, 38, 48, 77, 91, 93, 94, 95, 102,
104, 107, 110, 112, 113, 114, 115, 116, 122, 123,
136, 137, 138, 140, 141, 149, 151, 156, 161, 162,
164, 165, 176, 180, 182, 207, 215, 217, 218, 220,
221, 227, 232, 248, 252, 255, 267, 298, 307, 316,
321, 322, 324, 332, 340, 347, 351, 355, 358, 361,
362, 363, 365, 366, 373, 374, 377, 381, 394, 396,
397, 398, 399, 400, 401, 402, 407, 411, 412, 413,
415, 418, 419, 421, 430, 431, 432, 443, 446, 461,
466, 474, 476, 478, 483, 486, 487, 489, 492, 501,
504, 507, 521, 532, 547, 553
Controverses, 22, 170, 305, 496, 784
convention, 82, 320, 322, 478
coordination
 fiscale, 271
coparticipation, 38, 81, 82, 85, 253, 271, 375, 460,
461, 527, 528, 531, 532, 544
Cour
 Suprême, 29, 77, 140, 144, 170, 272, 296, 297,
298, 299, 300, 301, 302, 303, 305, 306, 307,
308, 309, 310, 315, 319, 337, 366, 406, 408,
451, 452, 458, 493, 496, 499, 507
crise
 économique, 26, 39, 59, 79, 142, 159, 163, 165,
184, 185, 186, 187, 190, 191, 192, 193, 194,
195, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204,
205, 206, 209, 210, 216, 221, 227, 237, 241,
243, 347, 349, 407, 421, 463, 482, 497, 503,
537, 539, 541, 545, 546, 547
cumule
 mandat, 414

D

décentralisation, 16, 18, 19, 21, 25, 26, 27, 30, 32, 33,
34, 38, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 54,

55, 56, 57, 63, 71, 73, 76, 77, 81, 82, 83, 84, 88,
98, 109, 110, 111, 113, 125, 138, 151, 155, 163,
164, 165, 171, 174, 181, 186, 211, 225, 229, 234,
246, 247, 248, 249, 250, 252, 253, 254, 255, 256,
257, 258, 259, 260, 262, 268, 269, 274, 277, 278,
279, 280, 281, 284, 287, 288, 314, 318, 331, 337,
399, 432, 436, 437, 442, 447, 463, 465, 467, 474,
519, 527, 534, 542, 547, 552, 553, 554, 556,
décideur, 36, 47, 61, 275
décisions
 judiciaires, 18, 30, 42, 47, 57, 61, 63, 69, 73, 92,
142, 144, 147, 148, 155, 158, 186, 188, 194,
196, 197, 198, 202, 206, 212, 214, 217, 221,
226, 227, 231, 240, 248, 256, 262, 263, 268,
273, 290, 292, 296, 297, 298, 299, 335, 338,
339, 343, 344, 346, 349, 364, 376, 379, 383,
405, 416, 426, 427, 434, 456, 493, 496, 518,
521, 532, 537
déficits
 budgétaires, 150, 171, 183, 204, 216, 335
dépendance
 financière, 22, 28, 38, 39, 52, 59, 69, 74, 75, 81,
162, 179, 180, 187, 188, 190, 192, 193, 198,
202, 203, 206, 217, 225, 242, 248, 249, 250,
252, 253, 257, 258, 259, 269, 272, 279, 283,
284, 285, 287, 360, 433, 476, 483, 487, 503,
508, 514, 519, 520, 523, 531, 536, 545, 547,
553
dépenses, 26, 31, 32, 33, 34, 35, 39, 47, 48, 49, 50,
53, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 64, 68, 69, 71, 72, 74,
78, 81, 82, 83, 84, 88, 97, 101, 102, 121, 133, 137,
147, 148, 161, 162, 163, 164, 172, 176, 178, 179,
184, 186, 188, 189, 190, 191, 193, 194, 195, 198,
204, 205, 206, 208, 217, 218, 223, 230, 232, 238,
239, 248, 252, 254, 255, 257, 258, 259, 260, 262,
263, 266, 267, 272, 274, 277, 278, 280, 281, 287,
291, 295, 320, 326, 335, 342, 343, 347, 348, 350,
351, 352, 353, 355, 356, 358, 359, 360, 361, 362,
364, 367, 377, 379, 380, 384, 386, 387, 388, 392,
393, 394, 395, 396, 397, 399, 401, 402, 406, 407,
408, 410, 411, 412, 413, 416, 417, 420, 428, 430,
431, 432, 436, 437, 443, 447, 449, 457, 461, 467,

468, 472, 478, 487, 492, 497, 498, 500, 504, 506,
516, 520, 522, 523, 526, 530, 531, 532, 537

dépossession, 21, 221, 226, 364

Députés, 40, 151, 152, 153, 158, 165, 169, 170, 267,
320, 335, 347, 350, 351, 352, 359, 361, 362, 364,
365, 368, 369, 376, 379, 380, 382, 383, 384, 385,
386, 396, 400, 404, 405, 413, 430, 433, 456, 465,
476, 520, 532, 539, 540

discussion

budget, 57, 67, 120, 121, 128, 130, 137, 215, 248,
297, 346, 347, 353, 359, 365, 375, 376, 377,
378, 379, 380, 383, 384, 393, 407, 408, 433,
453, 456, 457, 492, 507, 523, 531

distribution, 19, 21, 26, 27, 28, 30, 32, 37, 39, 40, 53,
56, 59, 64, 65, 69, 71, 73, 75, 82, 85, 86, 97, 98,
114, 121, 129, 136, 137, 147, 148, 155, 176, 192,
209, 213, 215, 218, 227, 230, 233, 245, 250, 252,
259, 265, 268, 274, 280, 291, 306, 338, 339, 344,
356, 367, 429, 440, 443, 447, 448, 450, 457, 466,
469, 479, 481, 484, 486, 487, 490, 497, 506, 541,
551, 553

divergences

territoriales, 54, 57, 142, 163, 187, 216, 218, 224,
228, 230, 232, 233, 234, 235, 246, 307, 338,
536, 555, 556

E

efficacité

économique, 32, 33, 55, 61, 62, 66, 69, 77, 163,
166, 167, 171, 185, 213, 229, 231, 232, 276,
287, 294, 304, 346, 349, 383, 501, 531, 552,

endettement, 38, 41, 179, 189, 190, 198, 205, 210,
232, 238, 239, 242, 253, 254, 351, 354, 356, 357,
367, 373, 376, 411, 432, 501, 505, 524, 537, 538,
539, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 554,

engagement, 33, 83, 163, 168, 198, 232, 342, 423,
488

Espagne, 28, 31, 54, 55, 58, 59, 60, 63, 92, 94, 96,
100, 101, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 114,
115, 204, 307, 518

Etats, 16, 18, 22, 23, 25, 28, 29, 30, 31, 36, 37, 41, 53,
54, 59, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 70, 73, 74, 75, 76,

77, 78, 80, 82, 85, 86, 87, 88, 92, 98, 106, 111,
112, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 123, 124, 126,
127, 128, 129, 130, 131, 132, 135, 136, 137, 138,
139, 143, 146, 149, 165, 166, 170, 172, 174, 175,
176, 179, 183, 188, 192, 194, 201, 205, 210, 211,
214, 216, 219, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227,
228, 230, 231, 232, 233, 235, 236, 239, 240, 241,
242, 245, 247, 252, 253, 254, 255, 256, 259, 262,
263, 266, 267, 270, 271, 272, 276, 277, 278, 280,
281, 282, 283, 284, 285, 286, 288, 291, 294, 296,
298, 299, 300, 306, 307, 308, 309, 310, 312, 313,
314, 315, 319, 320, 321, 322, 324, 325, 326, 331,
336, 338, 339, 341, 343, 345, 354, 357, 360, 364,
367, 368, 370, 374, 375, 376, 388, 394, 397, 399,
400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 411,
412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 422,
423, 424, 425, 428, 437, 441, 442, 443, 444, 445,
446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455,
456, 457, 458, 459, 461, 464, 465, 469, 471, 472,
473, 474, 475, 476, 478, 479, 480, 481, 482, 483,
485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 498, 499, 500,
501, 503, 504, 506, 507, 518, 519, 520, 521, 522,
523, 524, 525, 530, 531, 533, 535, 538, 542, 543,
544, 545, 546, 547, 551

Evaluation, 162, 545, 593

F

fédéral, 15, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30,
32, 41, 53, 55, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66,
67, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80,
81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 92, 93, 98, 99, 106,
107, 111, 112, 113, 115, 116, 117, 118, 119, 120,
121, 122, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 131, 132,
133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 146,
147, 148, 150, 151, 154, 155, 157, 160, 161, 162,
163, 164, 165, 166, 167, 168, 170, 171, 172, 173,
176, 177, 179, 181, 182, 183, 185, 186, 187, 191,
192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 201, 202, 205,
206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215,
216, 218, 219, 220, 221, 223, 224, 225, 226, 228,
229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 237, 239, 240,
243, 245, 248, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 257,

259, 262, 263, 264, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 286, 288, 289, 290, 291, 293, 294, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 317, 319, 320, 324, 325, 331, 334, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 343, 345, 346, 347, 349, 350, 351, 353, 355, 356, 357, 358, 360, 361, 362, 364, 365, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 380, 383, 384, 388, 393, 394, 397, 400, 402, 403, 404, 405, 407, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 423, 424, 425, 426, 431, 432, 437, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 459, 460, 461, 463, 464, 466, 469, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 480, 482, 483, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 502, 503, 506, 507, 508, 510, 511, 512, 513, 516, 517, 519, 520, 521, 523, 531, 538, 539, 541, 542, 544, 545, *fédéralisation*, 28, 41, 63, 174, 175, 181, 258, 259, 269, 274, 275, 368, 399, 527, 547, 553, 556 *fédéralisme*, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 33, 41, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 84, 85, 88, 91, 92, 93, 94, 96, 109, 110, 112, 113, 116, 117, 119, 121, 124, 125, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 147, 149, 150, 156, 160, 165, 166, 167, 169, 170, 171, 172, 173, 175, 176, 177, 178, 181, 182, 184, 185, 186, 190, 196, 203, 206, 207, 210, 214, 215, 216, 217, 220, 221, 222, 225, 226, 229, 230, 231, 233, 234, 237, 238, 242, 243, 245, 251, 254, 255, 256, 257, 258, 260, 263, 264, 269, 272, 273, 274, 276, 279, 283, 287, 289, 290, 291, 292, 296, 297, 298, 299, 303, 304, 311, 312, 318, 319, 321, 324, 325, 329, 330, 332, 334, 345, 364, 366, 368, 369, 370, 371, 372, 377, 383, 388, 401, 424, 431, 436, 439, 440, 441, 443, 447, 455, 456, 457, 458, 461, 487, 489, 490, 496, 499, 505, 506, 508, 515, 518, 519, 520, 522, 524, 527, 531, 532, 537, 538, 541, 544, 546, 547, 551, 552, 554

fédération, 7, 9, 21, 24, 28, 29, 30, 33, 39, 60, 64, 68, 71, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 84, 85, 87, 88, 93, 94, 113, 116, 117, 118, 119, 121, 127, 129, 130, 131, 132, 135, 136, 138, 147, 151, 154, 160, 161, 162, 164, 165, 171, 174, 175, 178, 179, 182, 186, 187, 192, 200, 206, 210, 213, 215, 221, 223, 227, 232, 235, 245, 247, 252, 253, 256, 257, 266, 268, 271, 272, 290, 293, 294, 296, 298, 299, 303, 304, 307, 309, 310, 312, 313, 314, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 326, 330, 331, 338, 345, 354, 360, 369, 370, 371, 372, 374, 375, 393, 394, 402, 403, 406, 415, 420, 421, 423, 426, 429, 432, 441, 442, 443, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 456, 457, 458, 461, 464, 469, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 488, 489, 490, 496, 499, 505, 506, 507, 508, 511, 512, 516, 521, 523, 531, 532, 536, 538, 539, 541, 542, 544 *financier*, 19, 22, 23, 28, 30, 33, 39, 49, 52, 54, 57, 58, 59, 60, 67, 68, 69, 70, 71, 74, 76, 77, 80, 88, 91, 92, 107, 121, 127, 133, 139, 140, 141, 143, 148, 149, 150, 151, 154, 155, 160, 162, 163, 165, 166, 171, 172, 173, 176, 177, 178, 182, 183, 184, 185, 186, 190, 193, 194, 198, 201, 204, 206, 218, 223, 225, 226, 232, 233, 234, 237, 242, 245, 246, 249, 250, 253, 255, 256, 260, 263, 267, 272, 279, 283, 286, 288, 289, 290, 291, 292, 303, 311, 319, 321, 324, 325, 329, 330, 332, 357, 364, 368, 370, 371, 373, 377, 383, 388, 393, 401, 402, 406, 408, 418, 422, 424, 427, 429, 430, 431, 434, 436, 437, 439, 440, 441, 443, 447, 450, 451, 456, 457, 461, 466, 468, 476, 477, 480, 489, 490, 497, 499, 504, 505, 514, 531, 536, 537, 546, 547, 548, 551, 552 *fiscalité*, 34, 37, 38, 39, 50, 51, 59, 81, 84, 147, 197, 202, 206, 207, 215, 222, 223, 227, 281, 284, 288, 296, 338, 472, 476, 481, 489, 516, 518, 519, 520 *fonctionnaires*, 59, 96, 120, 131, 145, 149, 150, 157, 164, 195, 212, 268, 310, 313, 314, 315, 316, 317, 334, 349, 355, 361, 363, 366, 367, 396, 406, 413, 423, 437, 446, 455, 467, 507, 534 *fonctions*, 27, 34, 38, 57, 83, 88, 107, 144, 147, 212, 215, 234, 247, 253, 277, 284, 290, 316, 317, 329,

331, 333, 346, 348, 353, 354, 363, 371, 372, 378,
402, 417, 419, 422, 425, 426, 427, 428, 433, 436,
441, 454, 457, 467, 495, 519, 527, 530, 542, 560
fonds, 33, 40, 41, 47, 51, 52, 53, 58, 59, 74, 83, 96,
141, 174, 181, 190, 194, 216, 228, 231, 245, 246,
248, 257, 258, 261, 262, 263, 265, 267, 268, 270,
271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 279, 280, 281,
283, 284, 285, 287, 288, 295, 307, 320, 326, 354,
362, 367, 371, 388, 392, 398, 399, 400, 401, 429,
450, 466, 485, 487, 488, 512, 530, 553, 554, 556
France, 15, 16, 18, 23, 25, 28, 32, 43, 44, 45, 46, 48,
49, 51, 52, 72, 77, 92, 112, 160, 172, 174, 213,
215, 219, 262

G

gestion, 20, 24, 29, 32, 45, 46, 47, 49, 53, 55, 57, 60,
61, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 104, 112, 136,
140, 141, 146, 148, 151, 158, 160, 161, 162, 163,
166, 171, 180, 182, 186, 190, 193, 196, 197, 198,
202, 204, 205, 206, 207, 208, 210, 211, 213, 216,
219, 226, 255, 256, 259, 263, 266, 268, 272, 273,
274, 276, 280, 289, 316, 319, 320, 322, 323, 332,
335, 336, 337, 339, 340, 344, 360, 361, 362, 363,
377, 394, 396, 397, 398, 400, 401, 413, 415, 416,
417, 420, 421, 423, 427, 430, 431, 433, 434, 436,
437, 441, 461, 469, 482, 494, 496, 521, 524, 529
gouvernement, 19, 21, 23, 28, 29, 30, 33, 35, 37, 38,
39, 40, 41, 42, 47, 48, 54, 55, 56, 57, 60, 61, 62,
63, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77,
80, 82, 83, 84, 85, 86, 92, 93, 96, 98, 106, 107,
108, 111, 112, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120,
121, 122, 123, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 132,
134, 135, 136, 138, 139, 141, 142, 143, 144, 145,
146, 147, 150, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160,
161, 162, 163, 164, 165, 166, 168, 169, 170, 171,
173, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 185,
186, 187, 188, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197,
198, 199, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208,
209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 218, 221, 223,
224, 226, 228, 229, 231, 232, 233, 234, 235, 237,
240, 243, 245, 248, 249, 250, 251, 252, 254, 255,
259, 260, 262, 263, 264, 265, 268, 269, 270, 271,

272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281,
283, 285, 286, 287, 289, 293, 294, 296, 299, 303,
307, 312, 313, 314, 315, 317, 318, 321, 322, 323,
324, 325, 326, 330, 334, 335, 336, 337, 339, 340,
341, 342, 343, 344, 345, 346, 349, 354, 356, 360,
362, 363, 364, 367, 370, 371, 372, 376, 379, 383,
384, 395, 397, 400, 403, 405, 411, 414, 416, 420,
421, 422, 424, 426, 430, 432, 433, 434, 439, 440,
441, 442, 444, 445, 446, 447, 449, 454, 456, 460,
461, 462, 464, 466, 469, 471, 473, 480, 482, 487,
488, 490, 491, 492, 493, 497, 498, 499, 500, 501,
502, 506, 507, 512, 516, 517, 519, 520, 521, 522
Gouverneur, 180, 211, 238, 269, 316, 317, 321, 322,
323, 366, 406, 414, 418

groupes

pouvoir, 25, 54, 59, 64, 107, 124, 139, 145, 146,
147, 148, 156, 158, 163, 166, 168, 169, 174,
175, 255, 279, 280, 338, 339, 343, 346, 382,
383, 403, 423, 427, 439,

H

harmonisation

fiscale, 24, 37, 87, 146, 176, 223, 256, 293, 294,
394, 419, 420, 468, 472, 476, 478, 480, 481,
489, 520

I

immigration, 53, 184, 219, 233, 236, 237, 238, 239,
240, 242

immobilière, 407, 507, 528, 529, 532, 534, 535

impôts, 18, 36, 37, 38, 39, 42, 47, 55, 56, 59, 64, 68,
73, 74, 78, 81, 86, 99, 100, 101, 173, 174, 175,
176, 180, 187, 192, 196, 197, 202, 203, 206, 214,
215, 232, 253, 254, 256, 270, 271, 272, 287, 291,
293, 294, 295, 322, 324, 337, 354, 360, 393, 408,
443, 446, 447, 449, 450, 472, 473, 475, 477, 478,
479, 480, 482, 483, 484, 485, 486, 488, 490, 492,
494, 495, 496, 497, 498, 500, 501, 506, 507, 508,
509, 510, 511, 514, 515, 517, 519, 520, 521, 522,
523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 531, 532

indépendance, 65, 92, 103, 107, 109, 112, 113, 115, 116, 118, 119, 125, 128, 130, 131, 133, 135, 136, 199, 211, 225, 312, 343, 415, 425, 453, 461, 467, 501, 503

inégalités
régionales, 17, 23, 32, 56, 58, 165, 173, 228, 235, 236, 596

infrastructure, 282

infrastructure, 32, 42, 47, 79, 173, 191, 203, 206, 209, 219, 222, 235, 236, 272, 276, 277, 278, 281, 282

initiative, 133, 196, 279, 309, 363, 375, 384, 406, 433, 449, 456, 457, 464, 474, 491, 492, 493, 494, 496, 497, 516, 520

instabilité, 17, 24, 85, 91, 92, 107, 108, 109, 110, 111, 119, 121, 125, 126, 127, 131, 132, 133, 135, 137, 142, 147, 154, 163, 167, 168, 175, 177, 178, 182, 183, 184, 185, 186, 188, 189, 193, 196, 198, 199, 200, 201, 203, 204, 206, 207, 214, 233, 234, 239, 245, 250, 252, 255, 256, 257, 258, 269, 279, 288, 292, 296, 298, 299, 303, 304, 309, 311, 325, 336, 340, 444, 474, 506, 514, 518, 536, 537, 551, 553, 554, 555, 557

insuffisance, 39, 41, 44, 50, 56, 73, 81, 137, 163, 176, 178, 179, 192, 197, 198, 202, 233, 234, 237, 238, 246, 247, 249, 251, 253, 256, 257, 262, 271, 276, 319, 360, 411, 433, 452, 467, 506, 536, 537, 547, 551, 556, 557

interprétation, 22, 29, 30, 31, 68, 120, 125, 129, 130, 131, 137, 138, 170, 177, 178, 209, 223, 229, 230, 245, 279, 289, 291, 294, 300, 307, 313, 316, 319, 337, 338, 344, 349, 353, 400, 436, 437, 441, 442, 446, 448, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 458, 490, 493, 494, 496, 502, 503, 507, 520, 554

Italie, 16, 31, 59, 160, 215, 219, 307

J

juridictionnel, 30, 375

Justice, 9, 29, 61, 65, 107, 119, 124, 131, 170, 190, 292, 296, 297, 298, 303, 305, 307, 315, 317, 356, 406, 446, 451, 492, 496, 497, 499

L

Loi, 37, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 86, 144, 159, 161, 162, 163, 164, 168, 172, 182, 196, 209, 211, 212, 215, 223, 267, 268, 271, 272, 275, 285, 286, 290, 291, 292, 298, 300, 302, 305, 307, 311, 312, 321, 322, 323, 333, 334, 335, 339, 340, 342, 344, 345, 347, 348, 350, 351, 352, 354, 359, 360, 362, 367, 368, 373, 375, 376, 384, 393, 395, 397, 399, 400, 405, 407, 413, 416, 445, 477, 480, 481, 482, 484, 485, 486, 487, 488, 491, 492, 493, 495, 496, 511, 513, 518, 519, 531, 538, 539, 542, 543, 544

M

médiation, 195, 289, 294, 296

Ministères, 139, 212, 333, 342, 348, 356, 362, 392, 399, 414

municipalité, 192, 233, 287, 299, 309, 311, 314, 315, 317, 320, 321, 322, 323, 325, 349, 420, 421, 422, 423, 424, 426, 427, 428, 429, 431, 432, 433, 434, 447, 453, 457, 459, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 504, 529, 547, 637, 638

O

organisation
sociale, 18, 19, 22, 26, 30, 31, 37, 44, 45, 46, 48, 49, 54, 55, 58, 59, 60, 64, 66, 68, 69, 84, 92, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 103, 104, 106, 107, 109, 112, 113, 114, 117, 118, 121, 123, 124, 125, 126, 131, 136, 137, 138, 139, 146, 147, 156, 166, 169, 178, 184, 185, 193, 199, 200, 210, 215, 225, 232, 239, 254, 263, 266, 297, 303, 309, 312, 314, 315, 318, 332, 333, 335, 348, 353, 359, 364, 370, 379, 397, 404, 405, 406, 414, 415, 421, 423, 424, 429, 430, 434, 445, 453, 454, 459, 465, 472, 474, 488, 495, 499

P

partage
ressources, 19, 20, 21, 24, 29, 32, 33, 35, 36, 44, 45, 47, 54, 55, 56, 57, 61, 62, 63, 67, 69, 71, 72,

73, 75, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88,
 104, 109, 123, 132, 133, 162, 163, 176, 179,
 228, 231, 234, 246, 251, 252, 253, 254, 256,
 268, 269, 271, 283, 286, 287, 295, 296, 303,
 321, 322, 323, 369, 373, 410, 440, 446, 447,
 448, 451, 456, 467, 472, 473, 474, 475, 476,
 477, 478, 480, 481, 484, 485, 486, 488, 490,
 496, 497, 505, 506, 507, 519, 524

partis

politiques, 58, 77, 134, 141, 147, 148, 149, 157,
 158, 159, 163, 165, 168, 169, 314, 341, 369,
 376, 380, 385, 405, 412, 422, 424, 433, 463,
 544, 545

pénale, 83, 85, 164, 212, 291, 316, 317

performance, 17, 23, 32, 60, 66, 159, 160, 163, 167,
 172, 179, 183, 194, 217, 218, 229, 231, 232, 236,
 255, 256, 274, 335, 347, 349, 351, 359, 383, 393,
 398, 416, 420, 423, 476, 508, 515, 519

plafond, 411

plan

développement, 47, 59, 66, 79, 104, 115, 124, 127,
 164, 170, 175, 192, 195, 200, 209, 213, 216,
 218, 300, 335, 337, 368, 383, 416, 437, 449,
 450, 463, 480, 535

planification, 209, 210, 212, 271, 337, 340, 342, 343,
 344, 346, 347, 348, 361, 362, 397, 398, 399, 415,
 416, 426

politiques

publiques, 16, 19, 20, 22, 24, 25, 29, 30, 31, 35,
 37, 40, 51, 53, 55, 58, 66, 69, 70, 72, 79, 81, 84,
 91, 92, 94, 107, 109, 111, 114, 115, 119, 121,
 122, 124, 125, 130, 132, 134, 140, 141, 143,
 144, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 154, 155,
 156, 157, 158, 159, 161, 163, 166, 167, 168,
 169, 171, 174, 177, 178, 181, 183, 185, 187,
 192, 194, 199, 211, 212, 213, 214, 216, 217,
 220, 224, 226, 227, 229, 230, 232, 233, 234,
 235, 237, 238, 240, 246, 247, 249, 250, 253,
 254, 255, 257, 258, 262, 264, 275, 276, 279,
 283, 286, 287, 289, 291, 295, 296, 298, 299,
 308, 310, 314, 335, 341, 343, 350, 364, 366,
 369, 376, 377, 380, 383, 385, 392, 393, 395,

398, 400, 403, 405, 412, 413, 415, 416, 420,
 422, 424, 426, 428, 433, 436, 437, 439, 442,
 446, 448, 453, 454, 456, 463, 465, 466, 490,
 497, 515, 518, 519, 522

population, 33, 51, 54, 56, 60, 63, 83, 84, 96, 104,
 105, 124, 135, 138, 145, 187, 192, 197, 206, 227,
 236, 238, 239, 240, 241, 262, 264, 265, 274, 281,
 286, 287, 368, 401, 403, 404, 424, 426, 427, 466,
 485, 524, 526, 536, 555

pouvoir

local, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30,
 33, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 48, 54, 55,
 56, 57, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73,
 74, 76, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 92, 94, 95,
 97, 98, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 115,
 116, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125,
 126, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135,
 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144,
 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 154, 155,
 156, 157, 158, 159, 161, 162, 163, 164, 165,
 166, 167, 168, 169, 174, 176, 177, 178, 180,
 181, 182, 183, 184, 185, 186, 192, 195, 197,
 206, 207, 208, 210, 213, 214, 215, 216, 217,
 221, 223, 225, 226, 227, 228, 229, 231, 232,
 243, 246, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 255,
 256, 258, 259, 260, 263, 273, 274, 275, 277,
 278, 279, 284, 287, 288, 289, 290, 291, 292,
 293, 294, 295, 296, 297, 299, 300, 302, 303,
 304, 305, 306, 307, 310, 311, 312, 314, 315,
 317, 318, 321, 323, 324, 325, 331, 332, 333,
 335, 336, 337, 338, 339, 340, 342, 346, 347,
 351, 353, 359, 363, 364, 365, 369, 371, 372,
 373, 375, 376, 377, 379, 380, 393, 394, 397,
 403, 404, 405, 408, 411, 412, 413, 417, 418,
 423, 424, 426, 429, 431, 432, 433, 434, 437,
 439, 440, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448,
 449, 450, 451, 452, 453, 454, 457, 459, 460,
 462, 463, 466, 467, 468, 469, 473, 474, 476,
 477, 480, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491,
 492, 496, 497, 498, 499, 507, 508, 520, 521,
 523, 524, 527, 530, 532, 535, 537, 541, 542,
 544, 547, 548, 551, 553

Pouvoir

Exécutif, 27, 29, 30, 65, 73, 74, 115, 119, 123, 126,
 129, 132, 133, 136, 139, 141, 144, 149, 150,
 159, 162, 166, 170, 186, 207, 214, 286, 288,
 289, 291, 294, 296, 298, 299, 301, 307, 308,
 310, 312, 313, 319, 332, 333, 336, 339, 341,
 346, 351, 356, 363, 364, 366, 376, 378, 395,
 403, 404, 405, 408, 413, 414, 446, 450
 précarité, 203, 225, 227, 506, 526
 préhispanique, 93, 94, 98, 110
 prélèvement, 203, 506, 512, 535, 553
 président, 46, 116, 126, 134, 135, 141, 150, 155, 168,
 189, 192, 193, 209, 310, 313, 335, 346, 406
 Présidentialisme, 133, 141, 143
 principe
 indivisibilité, 19, 21, 33, 34, 44, 57, 101, 109, 112,
 120, 128, 129, 136, 142, 143, 165, 200, 211,
 215, 225, 249, 272, 290, 291, 292, 293, 295,
 316, 318, 320, 331, 334, 337, 346, 350, 351,
 352, 359, 377, 405, 407, 408, 416, 419, 432,
 445, 448, 453, 466, 481, 487, 495
 principes
 constitutionnels, 74, 83, 85, 110, 120, 134, 135,
 169, 307, 349, 396, 412, 441, 459, 490, 494
 programmation
 budgétaire, 32, 35, 277, 339, 346, 348, 349, 350,
 352, 359, 374, 385, 387, 413, 415, 416, 417,
 427, 428, 429, 431, 432, 457
 programmes, 33, 40, 41, 42, 136, 137, 143, 159, 163,
 164, 169, 171, 184, 186, 203, 211, 212, 233, 240,
 242, 257, 262, 263, 264, 265, 267, 268, 271, 272,
 275, 276, 280, 287, 336, 339, 340, 344, 345, 348,
 349, 351, 352, 353, 356, 359, 360, 378, 387, 388,
 392, 396, 398, 399, 410, 413, 416, 417, 428, 431,
 434, 449, 456, 518, 530, 539, 555, 556
 projet, 116, 117, 127, 130, 133, 173, 240, 298, 339,
 342, 344, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354,
 355, 361, 366, 377, 378, 379, 383, 407, 410, 417,
 418, 474, 475, 477, 516, 518

R

recettes, 28, 29, 31, 32, 37, 38, 39, 40, 42, 49, 50, 56,
 59, 60, 71, 73, 74, 78, 81, 82, 83, 86, 100, 101,
 102, 121, 140, 147, 148, 162, 163, 176, 177, 178,
 179, 180, 182, 193, 196, 202, 203, 206, 214, 222,
 224, 226, 232, 235, 245, 248, 249, 251, 252, 253,
 255, 256, 257, 260, 271, 272, 274, 275, 276, 279,
 281, 283, 284, 285, 287, 289, 291, 293, 294, 295,
 320, 321, 322, 324, 342, 347, 348, 350, 351, 352,
 353, 354, 355, 356, 359, 360, 364, 373, 374, 375,
 376, 377, 378, 379, 380, 384, 385, 386, 387, 393,
 394, 396, 397, 399, 402, 406, 407, 408, 409, 411,
 413, 416, 419, 420, 428, 434, 435, 440, 446, 449,
 451, 452, 462, 464, 466, 468, 469, 471, 472, 473,
 474, 475, 476, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484,
 486, 487, 490, 492, 497, 501, 505, 506, 507, 508,
 509, 511, 512, 513, 514, 516, 517, 519, 520, 521,
 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531,
 532, 534, 536, 537, 541, 546, 552, 553, 554
 réforme
 constitutionnelle, 437
 fiscale, 179
 réformes, 41, 192, 254, 337, 385
 régions, 33, 36, 41, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 57, 59, 65,
 67, 74, 76, 77, 78, 79, 82, 83, 84, 87, 94, 95, 98,
 99, 104, 105, 106, 107, 108, 112, 115, 116, 117,
 118, 120, 122, 126, 128, 141, 151, 160, 163, 166,
 173, 180, 181, 202, 210, 215, 216, 218, 220, 221,
 222, 224, 225, 227, 228, 232, 233, 234, 235, 236,
 238, 239, 247, 250, 251, 252, 253, 255, 264, 265,
 271, 274, 280, 282, 283, 285, 286, 287, 288, 338,
 344, 367, 370, 371, 380, 393, 403, 404, 414, 422,
 431, 453, 455, 475, 485, 486, 496, 499, 501, 505,
 506, 514, 518, 532, 535, 544, 554, 555, 556, 597
 réglementation, 77, 138, 340, 373, 559
 relations
 financières, 16, 17, 20, 22, 24, 26, 27, 30, 36, 44,
 48, 54, 55, 60, 61, 62, 66, 68, 69, 70, 77, 78, 80,
 81, 83, 88, 92, 93, 102, 104, 105, 106, 107, 108,
 113, 125, 130, 131, 133, 146, 147, 150, 160,
 162, 165, 166, 168, 173, 174, 175, 176, 178,

182, 183, 186, 200, 208, 211, 215, 216, 220,
 225, 226, 232, 233, 240, 248, 250, 252, 256,
 260, 272, 274, 276, 278, 289, 296, 304, 314,
 317, 318, 319, 322, 324, 325, 330, 332, 337,
 343, 361, 363, 383, 388, 403, 422, 423, 437,
 439, 440, 441, 444, 449, 450, 451, 455, 458,
 474, 475, 479, 482, 489, 490, 493, 494, 498,
 500, 501, 508, 518, 521, 523, 531, 533

remesas, 179, 206, 227, 241, 242, 617

renforcement, 33, 51, 74, 118, 135, 141, 142, 149,
 169, 170, 179, 217, 265, 274, 279, 281, 282, 286,
 288, 297, 377, 380, 395, 401, 462, 467, 469

ressources, 19, 21, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41,
 42, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 61, 69,
 71, 72, 74, 75, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 86, 88, 94,
 97, 101, 102, 104, 107, 108, 133, 139, 142, 146,
 149, 151, 154, 155, 159, 161, 162, 163, 165, 167,
 173, 174, 175, 178, 179, 180, 181, 185, 186, 187,
 188, 189, 190, 191, 194, 196, 197, 200, 201, 202,
 203, 206, 209, 212, 213, 215, 217, 218, 219, 220,
 221, 224, 227, 228, 230, 233, 234, 246, 247, 249,
 250, 252, 253, 255, 258, 259, 260, 262, 263, 265,
 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275,
 276, 277, 278, 279, 280, 281, 283, 284, 285, 286,
 287, 288, 289, 316, 319, 320, 321, 322, 323, 324,
 325, 326, 332, 337, 338, 342, 344, 345, 346, 347,
 348, 349, 353, 359, 360, 361, 362, 366, 367, 368,
 374, 375, 376, 377, 379, 380, 383, 387, 388, 394,
 397, 398, 399, 400, 401, 408, 409, 410, 413, 415,
 417, 418, 419, 420, 424, 427, 428, 430, 431, 432,
 436, 437, 440, 445, 447, 448, 451, 457, 464, 468,
 473, 474, 475, 476, 478, 481, 485, 486, 487, 488,
 490, 491, 492, 493, 496, 497, 502, 514, 515, 516,
 517, 518, 519, 521, 522, 523, 524, 527, 528, 530,
 531, 534, 535, 536, 537, 541, 542, 544, 545, 546

S

Secrétariat, 48, 320, 336, 362, 363, 399, 417, 419,
 467

Sénateur, 367

Sénateurs, 149, 334, 339, 364, 365, 380, 384, 386,
 456

services

publics, 33, 34, 42, 47, 53, 57, 69, 83, 96, 97, 100,
 104, 105, 171, 172, 173, 197, 218, 219, 224,
 236, 262, 277, 278, 279, 280, 322, 354, 374,
 375, 415, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426,
 435, 436, 437, 460, 462, 464, 465, 466, 467,
 473, 475, 478, 479, 496, 497, 503, 509, 511,
 513, 524, 525, 527, 528, 529, 530, 534, 535,
 545, 547

sessions, 133, 334, 405, 425, 426

simplification, 197, 203, 250, 469, 476, 489, 535

société, 24, 31, 43, 44, 64, 96, 135, 140, 142, 151,
 160, 162, 165, 188, 193, 204, 208, 210, 223, 225,
 228, 259, 275, 278, 331, 332, 344, 346, 361, 376,
 413, 424, 429, 440, 478, 497, 514, 534, 535, 536,
 537, 554

souveraineté, 38, 117, 120, 121, 128, 129, 130, 131,
 132, 136, 137, 138, 139, 217, 221, 230, 293, 300,
 309, 338, 339, 441, 444, 446, 454, 455, 459, 461,
 474

sphère

gouvernementale, 28, 50, 72, 78, 130, 150, 210,
 245, 270, 289, 291, 292, 294, 296, 297, 298,
 304, 305, 309, 312, 313, 315, 316, 318, 319,
 324, 325, 339, 363, 373, 375, 397, 399, 403,
 406, 410, 417, 421, 423, 432, 433, 442, 460,
 461, 466, 482, 489, 499, 506, 527

stabilité, 66, 77, 79, 125, 131, 142, 150, 199, 200,
 202, 207, 209, 210, 218, 297, 305, 308, 330, 331,
 410, 411, 553

subsidiarité, 19, 78

système, 19, 21, 22, 24, 25, 28, 29, 30, 32, 37, 42, 44,
 45, 48, 54, 55, 56, 57, 59, 61, 62, 63, 64, 70, 72,
 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 82, 83, 84, 85, 88, 92,
 94, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 104, 106, 109, 110,
 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 121, 122,
 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 134,
 135, 139, 140, 141, 142, 144, 146, 147, 148, 149,
 150, 155, 156, 158, 160, 161, 162, 163, 164, 166,
 167, 168, 169, 170, 172, 173, 176, 177, 179, 180,
 182, 183, 184, 190, 191, 192, 195, 196, 197, 198,
 199, 200, 201, 202, 203, 204, 207, 208, 209, 212,

213, 214, 217, 218, 219, 220, 223, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 234, 237, 245, 249, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 260, 262, 263, 266, 268, 272, 274, 276, 288, 291, 293, 295, 296, 297, 298, 303, 304, 306, 307, 309, 310, 311, 317, 318, 324, 330, 332, 336, 338, 339, 343, 344, 347, 349, 351, 352, 361, 362, 368, 372, 373, 375, 384, 385, 401, 402, 403, 408, 410, 411, 412, 416, 419, 420, 421, 422, 424, 432, 435, 436, 439, 441, 442, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 454, 455, 460, 461, 469, 471, 472, 474, 476, 478, 480, 481, 482, 483, 486, 487, 488, 490, 491, 493, 495, 496, 497, 498, 500, 503, 504, 507, 509, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 521, 522, 530, 535, 536, 537, 541, 545, 547, 548, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 558

T

techniques, 47, 54, 55, 81, 164, 189, 223, 224, 227, 420, 427, 495

terrain

financier, 37, 62, 139, 147, 158, 165, 178, 181, 182, 190, 213, 217, 238, 258, 279, 283, 288, 291, 296, 330, 375, 412, 439, 440, 449, 495, 505, 506, 508, 541

transferts, 7, 24, 28, 32, 33, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 47, 49, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 69, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 81, 82, 83, 84, 87, 88, 101, 141, 146, 151, 155, 159, 160, 165, 173, 174, 175, 176, 178, 179, 180, 181, 183, 186, 190, 211, 216, 222, 224, 226, 227, 231, 232, 233, 236, 237, 240, 242, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 266, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 276, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 287, 288, 318, 320, 321, 323, 326, 356, 357, 360, 361, 371, 372, 388, 392, 399, 400, 406, 412, 419, 423, 429, 430, 436, 474, 485, 487, 488, 501, 502, 508, 512, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 527, 528, 530, 531, 532, 534, 536, 537, 541, 544, 545, 547, 552, 553, 554, 555, 556

transparence, 36, 156, 159, 160, 161, 162, 164, 165, 181, 231, 335, 351, 367, 368, 400, 413, 501, 534, 535, 546

tribunaux, 30, 48, 118, 131, 144, 170, 296, 297, 298, 306, 492, 495

V

votation

budget, 369, 407, 415, 427, 430

TABLE DE MATIERES

Thèse de Doctorat / 22-06- 2012	1
Remerciements	5
Résumé	7
Principales abréviations	10
Sommaire.....	12
INTRODUCTION	14
CHAPITRE I- L'universalité conceptuelle du problème	17
Section 1 : L'origine du problème	19
§1- Une question du partage du pouvoir	20
A- Le pouvoir politique	21
B- Le pouvoir économique	23
§2 - La distribution des compétences financières	27
A- Les compétences à caractère constitutionnel.....	28
B- La confirmation de l'étendue des compétences des autorités fédérales par l'intervention de la Cour Suprême de Justice	30
Section 2- L'ampleur du problème	32
§1- Le problème du partage des charges	33
§2- Le problème du partage des ressources.....	36
A- Les ressources financières autonomes	37
1°) Les ressources fiscales	38
2°) Les ressources non fiscales.....	39
B- Les ressources financières non autonomes : les transferts.....	40
1°) Les transferts conditionnels	42
2°) Les transferts non conditionnels.....	43
CHAPITRE II - L'universalité institutionnelle du problème	44
Section 1 : L'existence surprenante du problème des compétences dans l'Etat Unitaire : l'exemple de la France	44
§1- La chronologie du problème en France	45
A- La loi Deferre du 2 mars 1982	47
B- La suppression de la tutelle	49
§2- Les composantes du problème	49

A- La compensation.....	51
B- La péréquation	52
Section 2 : L'existence évidente du problème dans les Etats régionaux et fédéraux	54
§1- Le problème des relations financières dans l'Etat régional : l'exemple de l'Espagne	55
§2- Le problème des relations financières dans l'Etat fédéral	61
A- La définition du concept fédéral	63
1°) Les caractéristiques de l'Etat fédéral.....	66
2°) Les avantages et les désavantages de l'adoption du modèle fédéral.....	67
a) Les implications générales du fédéralisme financier	68
b) L'autonomie financière locale dans la pratique du fédéralisme financier	71
B- La mise en forme du concept fédéral.....	73
1°) Le fédéralisme concurrentiel : l'Amérique du Nord	74
a) Les Etats-Unis.....	74
b) Le Canada.....	76
2°) Le fédéralisme coopératif	77
a) Le modèle Allemand	78
b) Le modèle Latino-Américain	80
• L'Argentine.....	83
• Le Brésil	86

PREMIERE PARTIE L'ORGANISATION INSTABLE DU FEDERALISME FINANCIER..... 90

Titre I : Les facteurs d'instabilité	92
Chapitre 1 : Les facteurs politiques	93
Section 1 : Les Antécédents du fédéralisme au Mexique	93
§1- Les deux premières périodes d'organisation territoriale et financière.....	94
A- La période préhispanique	95
B- La période coloniale.....	99
1°) Les impôts pendant la Colonie	100
2°) L'organisation territoriale et politique.....	104
a) L'organisation territoriale de la colonie	104
b) L'intégration politique locale : l'adoption de la Constitution de Cadiz	107
§2- L'adoption instable du fédéralisme	111
A- La première constitution fédérale de 1824.....	112
1°) Entre le modèle unitaire et le fédéralisme, quel choix ?.....	113
a) Les arguments pour et contre l'adoption du fédéralisme	117
b) Les principales dispositions constitutionnelles adoptées : la souveraineté source de conflit	120
2°) L'interruption du fédéralisme par l'imposition du modèle unitaire	122
a) Le contenu du modèle central : les sept lois constitutionnelles.....	124

b) Le système unitaire et son instabilité.....	126
B- Le retour du fédéralisme : la continuation de l'organisation politique	127
1°) L'adoption de la Constitution fédérale de 1857.....	128
a) La discussion de la Constitution fédérale de 1857	129
b) Le problème de l'invasion de la souveraineté locale : l'imprécision des compétences financières	131
2°) L'adoption de la Constitution fédérale de 1917.....	134
a) Les changements de la nouvelle Constitution	136
b) Le problème de la distribution des compétences constitutionnelles	137
Section 2 : L'exercice du pouvoir	140
§1- Le pouvoir politique : un instrument de contrôle financier	141
A- Le présidentielisme	142
1°) Le clientélisme politique : l'hégémonie d'un seul parti politique.....	146
a) L'hégémonie du PRI.....	149
b) La soumission des acteurs locaux face à la pratique politique d'un seul parti	150
2°) Les répercussions d'une pratique politique imposée à tous les acteurs dans le fédéralisme financier	151
a) La centralisation du pouvoir financier	152
b) L'abandon du pouvoir financier local en échange des bénéfices politiques	155
B- L'alternance politique	157
1°) Le changement de régime	159
2°) L'espoir d'une nouvelle pratique budgétaire.....	160
a) La transparence de l'utilisation du budget	162
b) Le nouvel engagement de gestion de l'exécutif : la performance budgétaire.....	164
§2- La réforme de l'Etat mexicain : la rupture de la concentration du pouvoir fédéral	166
A- La nécessité des réformes dans le domaine politique et dans le domaine administratif..	168
1°) La nécessité des réformes dans le domaine politique.....	170
2°) La nécessité des réformes dans le domaine administratif.....	172
B- Les nouveaux enjeux en matière fiscale.....	174
1°) La réforme fiscale	176
2°) Une réforme pour de nouvelles recettes.....	178
a) Le contexte dans lequel s'inscrit la nécessité d'une réforme fiscale	180
b) La nécessité d'une réforme approfondie du domaine fiscal.....	183
Chapitre 2 : Les facteurs économiques	184
Section 1 : L'instabilité financière répétée	185
§ 1- Les crises économiques consécutives	186
A- Les crises du XX siècle	187
1°) La crise des années 70.....	188
a) Une période de tensions.....	190

b) L'incidence de la crise économique et le manque du recouvrement dans la dégradation des conditions financières	192
2°) La crise des années 80	194
a) La gestion fiscale à cette époque	197
b) Les actions menées pour sortir de la crise	198
3°) La crise des années 90, une instabilité sur tous les fronts	199
a) Les répercussions sur le système financier	202
b) L'insuffisance des ressources fiscales et l'accroissement de la dépendance au pétrole	203
B- La crise du XXIème siècle	204
1°) La crise des États-Unis	205
2°) La crise au Mexique	206
§2- L'intervention du niveau fédéral dans la gestion économique, face à l'instabilité économique	207
A- L'imposition de la gestion fédérale par la politique économique	208
1°) L'évolution constante de la gestion économique fédérale	209
2°) Les outils de la politique économique	211
B- L'imposition de la gestion fédérale par la politique fiscale	214
Section 2 : Les effets du libre échange	216
§1- Le fédéralisme face aux contraintes de la mondialisation	217
A- Un système fédéral ad-hoc	221
1°) L'attractivité territoriale	222
2°) L'adoption de l'ALENA	225
B- Le contrôle de l'autonomie locale	228
1°) Le sacrifice de l'autonomie locale	230
2°) Le choix de l'efficacité économique vis-à-vis de l'autonomie locale	232
§2- L'essoufflement financier local dans le contexte économique global	234
A- L'accroissement des divergences régionales	235
B- L'immigration	237
1°) L'immigration interne	239
2°) L'immigration vers l'étranger	240
TITRE II : L'observation de l'instabilité	246
Chapitre 1 : La mise en place de mécanismes de partage financier	247
Section 1 : Les mécanismes de transferts	248
§1- La décentralisation financière : un constat régional	248
A- Le contexte Sud-Américain	250
1°) L'Argentine	251
2°) Le Brésil	255
B- Le Mexique	258
§2- Les types de transferts au Mexique	262

A- Les fonds conditionnels.....	264
1°) Le fond 20 : le fond pour le développement social	265
2°) Le fond 33 : les transferts fédéraux pour les États fédérés et les municipalités	267
B- Les transferts non conditionnels.....	271
Section 2 : Les domaines de transferts.....	274
§1- Les transferts sectoriels	275
A- La portée des fonds sectoriels.....	276
B- Les types des fonds sectoriels	277
1°) Le secteur éducatif.....	278
2°) Le secteur de la santé	279
§2- Les domaines territoriaux	280
A- Les États	282
1°) Le renforcement de l'infrastructure locale	282
2°) La sécurité publique locale	284
B- Les municipalités	285
1°) Le fond de transfert d'infrastructure sociale et municipale	286
2°) Le fond de transfert de renforcement municipal	287
Chapitre 2 : Les tensions nées de l'exercice des compétences fédérales et locales	289
Section 1 : La légitimation du pouvoir financier fédéral et la médiation de tensions	290
§1- L'exercice d'un pouvoir exclusivement fédéral par l'intervention du législatif.....	290
A- La Réserve de la Loi	291
1°) Les sous divisions	292
2°) L'exclusion du gouvernement local.....	294
B- Le Pouvoir Judiciaire et sa fonction dans la légitimation du pouvoir fédéral, par la médiation de tensions intergouvernementales	295
§2- La médiation des tensions.....	297
A- Une fonction essentielle dans l'intelligibilité de la loi	298
B- Le rôle de la Cour Suprême de Justice.....	299
1°) Pourquoi les autorités recourent-elles à l'instance judiciaire?.....	300
2°) Comment les autorités recourent-elles à l'instance judiciaire ?.....	302
Section 2 : Les exemples du type de problèmes nés du partage de compétences fédérales et locales	304
§1- Les conflits de la sphère locale avec la fédération.....	305
A- Les Controverses Constitutionnelles	306
1°) Quelques exemples au niveau international	307
2°) Les origines des controverses constitutionnelles au Mexique	309
B- L'existence de conflits juridiques dans des domaines non financiers	312
1°) Les premières controverses des États avec la fédération.....	313
2°) L'habilitation de la municipalité comme acteur de controverse constitutionnelle et la résistance municipale contre les actions des États fédérés.....	315

§2- Les conflits de nature financière	320
A- La recherche d'un élargissement des compétences financières et de la libre gestion budgétaire	320
1°) Les controverses de nature financière entre les municipalités et la fédération.....	321
2°) Les controverses de nature financière entre les municipalités et les gouvernements des États fédérés.....	322
B- Le refus de la sphère locale des conditions financières imposées par la fédération	325
1°) Le refus des Etats.....	325
2°) Le refus des municipalités	326
DEUXIEME PARTIE	328
LE FONCTIONNEMENT CONFLICTUEL DU FEDERALISME FINANCIER... 328	
Titre I : Les acteurs du conflit.....	330
Chapitre I- Les acteurs fédéraux	331
Section 1- Le Pouvoir Exécutif	333
§1 – L'Organisation du Pouvoir Exécutif	334
A- Les Compétences Générales	335
B- Les bases constitutionnelles des compétences économiques	337
1°) Les Bases Constitutionnelles de la gestion économique du Mexique par le gouvernement fédéral	337
2°) Les instruments de la planification économique.....	341
a) La réglementation du Plan National de Développement	341
b) La mission et la régulation du Système National de Planification Démocratique ..	344
§2- Les compétences budgétaires.....	347
A- La préparation et la présentation du budget fédéral	348
1°) La programmation budgétaire	349
a) L'observation des principes budgétaires dans l'élaboration du budget.....	350
• Le principe d'équilibre budgétaire	351
• L'observation du principe d'annualité.....	352
b) Le respect du calendrier budgétaire.....	353
2°) La présentation	354
a) Les recettes	354
b) Les dépenses.....	356
B-L'exécution du budget.....	359
1°) Les exécuteurs budgétaires	360
a) L'Administration Publique Fédérale.....	360
b) Les gouvernements locaux	361
2°) L'évaluation et le contrôle budgétaire à caractère administratif	363
Section 2- Le Pouvoir Législatif	364
§1- L'organisation du Pouvoir Législatif.....	365

A-	La composition des Chambres du Pouvoir Législatif	365
1°)	Le Sénat	366
2°)	La Chambre des Députés	369
B-	Le grand éventail des compétences	370
1°)	Les compétences générales	370
a)	Les compétences relatives à l'organisation territoriale	371
b)	Les compétences sur des domaines sectoriels	372
2°)	Les compétences d'intérêt économique	373
a)	Les domaines exclusifs de la réglementation fédérale	374
b)	Le domaine fiscal	376
§2-	Les compétences budgétaires	377
A-	Le processus d'adoption du budget	378
1°)	La discussion et l'approbation du budget	379
a)	La discussion	379
b)	L'approbation	385
2°)	Le contenu du budget	388
a)	Les dépenses	388
b)	Les recettes	394
B-	Le contrôle budgétaire des ressources fédérales	395
1°)	L'organe de contrôle législatif	397
2°)	L'étendue du pouvoir de contrôle	398
a)	Le contrôle des ressources du gouvernement fédéral	398
b)	Le contrôle des ressources attribuées aux gouvernements locaux : ce que cachent les autorités locales	399
Chapitre 2-	Les acteurs locaux	403
Section 1-	Les États fédérés	403
§1-	Le Pouvoir législatif local	404
A-	L'organisation du pouvoir législatif local	405
B-	Les compétences budgétaires	407
1°)	Le vote du budget	408
a)	La discussion des recettes	409
b)	Les dépenses	411
2°)	Le contrôle législatif local des comptes publics	413
§2-	Le Pouvoir exécutif local	415
A-	L'organisation du pouvoir exécutif local	415
B-	Les compétences économiques locales	416
1°)	La planification économique locale	417
a)	La programmation budgétaire	417
b)	La présentation du budget	419
2°)	L'exécution et le contrôle budgétaire	419

Section 2- Les Municipalités	421
§1- L'organisation municipale	424
A- La structure administrative des municipalités.....	425
1°) Les fonctions du Président Municipal.....	426
2°) Les fonctions des regidores et syndics.....	427
B- Les compétences budgétaires	428
1°) La discussion des dépenses municipales.....	429
2°) Le contrôle budgétaire municipal.....	431
a) Le contrôle interne	432
b) Le contrôle externe	433
§2- L'autonomie municipale mise en question.....	433
A- La liberté de gestion municipale.....	434
B- La fausse autonomie municipale.....	436
TITRE II : Les terrains du conflit.....	440
Chapitre 1 : Le terrain juridique	441
Section 1 : Le domaine Constitutionnel	442
§1- L'accroissement de compétences financières fédérales.....	443
A- L'imprécision des compétences financières fédérales dans les deux premières Constitutions : un mécanisme d'appropriation du pouvoir financier	444
B- La confirmation de la centralisation financière dans la constitution fédérale en vigueur 448	
1°) Le problème de la portée des compétences constitutionnelles	449
2°) La confirmation de l'attribution des compétences financières à la fédération par la Cour Suprême de Justice	452
§2- L'attribution des compétences constitutionnelles aux gouvernements locaux	453
A- Les États fédérés	456
1°) L'imprécision des compétences exclusives locales.....	458
2°) L'indétermination des compétences concurrentes	461
B- Les municipalités	463
1°) Les deux premières réformes constitutionnelles à l'article 115 sur la délimitation des compétences municipales	465
2°) La troisième réforme de l'article 115 Constitutionnel	466
Section 2 - Le domaine réglementaire : la réussite de l'harmonisation de la normativité fiscale .	469
§1- La coordination fiscale et ses effets sur la centralisation financière par la fédération	470
A- Le processus d'intégration de la coordination fiscale	472
1°) Les Réunions Fiscales Nationales	473
a) La Première Réunion fiscale de 1925.....	473
b) La Deuxième Réunion fiscale de 1933.....	474
c) La Troisième Réunion fiscale de 1947	478
2°) La Consolidation du Système National de Coordination Fiscale	480

B-	Le fonctionnement de la Coordination fiscale	483
1°)	Les critères de partage des recettes contenus dans la Loi de Coordination Fiscale ...	485
2°)	Les limites de la libre signature d'un accord de coordination fiscale.....	489
§2-	Une harmonisation fiscale par la Codification	490
A-	Le Code Fiscal fédéral	491
1°)	La première vague de la codification fiscale	492
a)	Le Code Fiscal Fédéral de 1938	492
b)	Les réformes du code fiscal des années 60-70.....	494
2°)	Le Code fiscal contemporain de 1981	499
B-	Les codes fiscaux locaux	500
1°)	Les Codes Fiscaux des États	500
2°)	Les Codes fiscaux municipaux.....	504
Chapitre 2 :	Le terrain financier	506
Section 1 :	Le partage des recettes	507
§1 :	Les recettes fédérales : l'impact de leur recouvrement dans les relations intergouvernementales	509
A-	L'éventail des recettes fédérales.....	510
1°)	Les recettes fiscales	512
2°)	Les recettes non fiscales.....	514
B-	Le recouvrement des impôts.....	515
1°)	Un système de collecte peu performant	516
2°)	L'inévitable incidence de la performance fiscale fédérale sur les ressources financières des acteurs locaux.....	520
§2-	Les recettes locales	522
A-	La composition des recettes des États fédérés : son ampleur dans le financement local 524	
Les poids des impôts des Etats fédérés (1994-2005).....		526
B-	Les recettes municipales	528
L'organisation des recettes municipales au Mexique		529
1°)	Les domaines imposables	529
a)	Le contenu des recettes.....	530
b)	Le poids des recettes municipales en chiffres	531
2°)	La collecte des impôts municipaux : un domaine à améliorer	533
Section 2 :	L'endettement : un mécanisme alternatif et obligé de financement face à l'insuffisance des recettes fiscales.....	538
§1-	L'endettement fédéral	539
A-	Le droit de la sphère fédérale de contracter la dette publique.....	539
B-	La progression de la dette ces quarante dernières années	540
§2-	L'endettement au niveau local	543
A-	Les États	544

B- Les municipalités	547
CONCLUSION	550
BIBLIOGRAPHIE	562
Annexes	628
Table d'illustrations.....	766
Table de Figures.....	767
Index	768
TABLE DE MATIERES	780

Abstract

Financial federalism in Mexico

Over the past few years, the Mexican federal system has borne the brunt of numerous criticisms from local government which denounces a high level of centralised fiscal power in the Federation. They advocate a restructuring of the system where a genuine sharing of fiscal power would be instituted between the three levels of government, those being: the Federal Government, the State Government and the Municipalities.

Although some reforms have been implemented to increase the decentralisation of financial resources, this has not been the case with taxation power. The process of governmental centralisation, which seems to have progressively taken hold since the adoption of the federal model, demands a reconsideration of its evolution.

Financial federalism in Mexico is a thesis which not only analyses the financial structure of the country, but also seeks answers to better understand *how* the federal system became a centralised federalism and *what* the causes are. *Why* is it difficult to change direction or to conceive of a large-scale reform which could reform intergovernmental relations?

The responses to such questioning will lead us to a broader conception of the subject where a legal analysis of the federal structure alone will not suffice to explain it, even if this does constitute the legitimate basis of such a political organisation.

Indeed, a structure of formal and informal relations exists (power relations) which leads to a conflictual functioning of the system, exacerbated by regional heterogeneousness. From this perspective, the institutional organisation of the State is the result of several factors where the interests of power groups are an integral part of the centralised practice of federalism, followed by a series of economic crises and a tendency to control the management of public affairs from the centre of government.

However, uncovering the functioning of this federal system is not simple due to the multitude of factors interacting in its construct. The interest of our research is to interpret the conflictual functioning of financial federalism in Mexico.

Keywords :

Autonomy
 Centralisation
 Competence
 Controversy
 Decentralisation
 Financial dependency
 Intergovernmental relations
 Public Management
 Political parties
 Power
 Sovereignty
 Intergovernmental transfers.

Résumé

Le fédéralisme financier au Mexique

L'étude des institutions financières fédérales ont la plus part du temps, été l'objet de travaux de recherche portant sur des pays développés et plus particulièrement sur le système américain. Cependant, l'adoption et l'évolution du système fédéral par d'autres pays comme le Mexique, reste encore très peu connues.

Ces dernières années, le système fédéral mexicain a suscité de nombreuses critiques de la part des gouvernements locaux, lesquels dénoncent un haut niveau de centralisation du pouvoir fiscal de la fédération. Ils plaident pour une reconfiguration du système où aurait lieu un véritable partage du pouvoir fiscal entre les trois niveaux gouvernementaux à savoir ; la fédération, les Etats fédérés et les municipalités.

Néanmoins, des réformes ont été mises en place pour augmenter la décentralisation des ressources financières mais pas de la dévolution du pouvoir d'imposition. Un processus de centralisation gouvernemental qui semble s'installer progressivement depuis l'adoption du modèle fédéral, exige ainsi une reconsidération de son évolution.

Le fédéralisme financier au Mexique est une thèse qui analyse non seulement la structure financière du pays, mais qui cherche aussi des réponses afin de comprendre *quelles* sont les causes et *comment* le système fédéral est devenu un fédéralisme centralisé.

Pourquoi est t-il difficile de changer de direction ou de concevoir une réforme de grande ampleur qui pourrait rénover les relations intergouvernementales?

Les réponses à de tels questionnements nous amènent à une conception plus large et plus vaste que l'analyse juridique de la structure fédérale ne suffirait pas à expliquer même si celle-ci constitue la base légitime d'une telle organisation politique.

En effet il existe toute une organisation de relations formelles et informelles nées des relations du pouvoir qui mènent à un fonctionnement conflictuel, aggravé par une hétérogénéité régionale.

Sous cette perspective, l'organisation institutionnelle de l'Etat est le résultat de plusieurs facteurs où les intérêts de groupes du pouvoir est indissociable à la pratique centralisée du fédéralisme, suivi d'une répétition de crises économiques et une tendance à contrôler depuis le centre la gestion publique nationale.

Toutefois, dévoiler le fonctionnement de ce système fédéral n'est pas simple dû à la multiplicité des facteurs qui interagissent dans sa conception. L'intérêt de notre recherche est justement d'interpréter le fonctionnement conflictuel du fédéralisme financier mexicain.

Descripteurs :

Autonomie	Gestion publique
Centralisation	Partis Politiques
Compétences	Relations intergouvernementales
Conflits	Souveraineté
Controverses	Fonds de transferts
Décentralisation	Pouvoir
Dépendance financière	