

Université de Montréal

La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones au Mexique.
La réforme d'un cadre juridique régissant
l'organisation et la représentation du secteur privé

Par Alexandrine Tétreault-Simard
Département de science politique
Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
En vue de l'obtention du grade de
Maître ès sciences (M. Sc.)
En science politique

Juin 2001

©Alexandrine Tétreault-Simard, 2001



2.409 2-110 2

(University of Toronto)

The Faculty of Arts and Science, University of Toronto
I certify that the following is a true and correct copy
of the original as submitted to the Faculty.

Prof. Alexander T. Smith
Department of Economics
Faculty of Arts and Science

JA
39
U54
2001
N.020

Memoiré présentée à la Faculté des Arts et Sciences
de l'Université de Toronto
Maitre de sciences
en économie



Administrative Services Unit

Identification du jury

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé

La ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones au Mexique.
La réforme d'un cadre juridique régissant l'organisation et la représentation du secteur privé

Présenté par :
Alexandrine Tétreault-Simard

A été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Président-rapporteur: Gérald Bernier

Directrice de recherche: Graciela Ducatenzeiler

Membre du jury: Arturo Borja

Mémoire accepté :

SOMMAIRE

Comment expliquer la réforme d'un cadre légal de médiation corporatiste entre l'État et le secteur privé dans un pays en transition démocratique et économique?

Suite au jugement sans précédent de la Cour Suprême qui en 1995 déclarait anticonstitutionnelle la loi de 1941 sur les associations patronales, la présidence mexicaine entreprit d'élaborer le projet d'une nouvelle législation qui fut ratifiée le 5 décembre 1996. Objet de nombreuses tractations et critiques, la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* prétendait redéfinir et démocratiser le cadre juridique corporatiste des associations patronales officielles en abolissant la clause d'affiliation obligatoire.

Ce mémoire, qui porte essentiellement sur les caractéristiques et la mise en place de cette nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*, vise non seulement à étudier l'implication de cette nouvelle loi pour le système général d'organisation et de représentation du patronat mexicain, mais aussi et surtout entend fournir, grâce à une étude détaillée de son élaboration et de son approbation, les outils d'une meilleure compréhension générale des processus politiques à l'origine de la décision de changer (ou de maintenir) une structure institutionnelle d'articulation des intérêts entre l'État et le secteur privé pendant une transition démocratique et économique.

Une telle analyse a ainsi pour tout de démontrer que la nouvelle *Ley de Cámaras* ne représente qu'une remise en question mineure du système d'intermédiation mexicain entre l'État et le secteur privé et que la réforme d'un système institutionnel et légal d'articulation des intérêts dépend davantage des mécanismes institutionnels de prise de décision gouvernementale et des rapports de force entre les élites gouvernementales et économiques que du choix initial et prémédité d'un modèle "idéal". Cette étude entend aussi nous permettre de tracer un portrait plus général de l'état de la transition démocratique au Mexique en illustrant par un exemple concret le processus de prise de décision gouvernementale, l'influence du secteur privé auprès du gouvernement, et la représentativité des groupes d'intérêts au sein d'un appareil institutionnel corporatiste en plein bouleversement.

Cet exercice s'inscrit dans le cadre de deux approches analytiques distinctes, quoique complémentaires. D'une part, il s'agit d'opposer la lettre de la loi à la réalité de la représentation patronale mexicaine tout en cherchant à la situer par rapport aux théories pluralistes et (néo-)

corporatistes, et, d'autre part, de saisir tout le processus de son élaboration en analysant l'influence relative des parties en présence à l'intérieur des canaux institutionnels de participation disponibles.

Ce mémoire est ainsi parvenu à démontrer, dans un premier temps, que, si la réforme s'annonçait au départ radicale, la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* ne représente finalement guère une modification majeure des relations État-secteur privé, non seulement parce que les termes de l'ancienne et de la nouvelle lois sont de nature presque identiques, mais aussi parce que cette législation ne redéfinit pas dans les faits le régime mixte du réseau des associations patronales mexicaines. Comme nous entendions établir que cet état de fait témoigne de la dynamique particulière du processus politique ayant mené à son approbation, nous avons réussi à établir que les procédures institutionnelles et les interactions entre agents politiques et économiques ont profondément teinté le déroulement de la prise de décision gouvernementale. Il nous a ainsi été possible de prouver que si le gouvernement a été le principal artisan de la réforme, l'appareil législatif n'a pas pour autant été pris pour acquis par l'Exécutif et que les associations patronales officielles surtout ont réussi en fin de compte à faire avaliser leur revendication élémentaire soit, leur survie

Cette analyse de la récente législation mexicaine nous invite finalement, dans de futurs travaux, à accorder davantage d'attention aux choix politiques auxquels sont confrontés les gouvernements pendant une transition démocratique et économique quant à l'adoption ou au maintien des structures légales d'articulation des intérêts du secteur privé, et quant aux interactions et processus politiques qui entourent de tels exercices.

TABLE DES MATIÈRES

<u>INTRODUCTION.....</u>	<u>1</u>
---------------------------------	-----------------

CHAPITRE I

<u>LES ASSOCIATIONS ENTREPRENEURIALES AU MEXIQUE AVANT 1996 : DE LEUR STRUCTURE ORGANISATIONNELLE ET DE LEURS RELATIONS AVEC L'ÉTAT.....</u>	<u>11</u>
---	------------------

<u>A) LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DU SECTEUR PRIVÉ MEXICAIN.....</u>	<u>11</u>
--	------------------

- Le "pacte corporatiste" mexicain depuis la Révolution de 1910 et la mise en place de la structure de représentation du secteur privé mexicain..... 11
- Les principales associations patronales mexicaines..... 17
 - Les Confédérations et associations officielles..... 17
 - Les associations patronales autonomes..... 20
 - Un organisme de représentation "parapluie" :
Le Consejo Coordinador Empresarial (CCE)..... 22
- Les problèmes de représentation au sein de la structure associative patronale mexicaine..... 24

<u>B) L'ÉVOLUTION DES RELATIONS ENTRE LES ASSOCIATIONS PATRONALES MEXICAINES ET L'ÉTAT.....</u>	<u>29</u>
--	------------------

- De la Révolution à la crise de la dette..... 29
- Une période trouble et conflictuelle : 1982-1987..... 37
- La Nouvelle Alliance : 1987-1996..... 46

CHAPITRE II

<u>LA NOUVELLE LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES Y SUS CONFEDERACIONES : SES CARACTÉRISTIQUES ET SES IMPLICATIONS.....</u>	<u>68</u>
--	------------------

<u>A) UNE ANALYSE COMPARÉE DE L'ANCIENNE ET DE LA RÉCENTE LÉGISLATION.....</u>	<u>72</u>
---	------------------

- La Ley de Cámaras (1936) et la Ley de Cámaras de Comercio y las de Industria (1941) : les bases légales de la structure d'intermédiation des intérêts entre le secteur privé et l'État en place jusqu'en 1996..... 72

▪ Un exposé des dispositions juridiques de la nouvelle Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones	74
▪ Une brève comparaison entre l'ancienne et la récente législations	77

B) LES CONSÉQUENCES POTENTIELLES DE LA RÉFORME LÉGISLATIVE 80

▪ Son impact sur la représentativité des associations patronales mexicaines	80
▪ Du corporatisme au pluralisme?	83
➤ <i>Vers un nouveau modèle de représentation pluraliste ou (néo-) corporatiste?</i>	83
➤ <i>Corporatisme et démocratisation</i>	92

CHAPITRE III

<u>LES DESSOUS D'UNE LÉGISLATION : LA LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES Y SUS CONFEDERACIONES AU CŒUR DES PARADOXES ET DES AMBIGUITÉS DE LA TRANSITION DÉMOCRATIQUE AU MEXIQUE</u>	101
--	------------

<u>A) CADRE THÉORIQUE : COMMENT ÉVALUER L'INFLUENCE DES DIFFÉRENTES INSTITUTIONS ET DIVERS GROUPES D'INTÉRÊTS DANS UN PROCESSUS DE RÉFORME LÉGISLATIVE?</u>	102
--	------------

B) LES MOTIFS EXPLIQUANT LA DÉCISION DE CHANGER LA LÉGISLATION DE 1941.....

.....	118
▪ Les causes apparentes	118
➤ <i>Le mouvement de contestation</i>	118
➤ <i>Le jugement de la Cour Suprême</i>	122
▪ Le contexte économique, idéologique et politique	126
➤ <i>La politique économique</i>	126
➤ <i>La transition démocratique</i>	129
▪ Les intérêts en jeu	131
➤ <i>Le mécontentement des entrepreneurs</i>	131
➤ <i>La survie des Confédérations et cámaras</i>	133
➤ <i>Les intérêts politiques du gouvernement</i>	136

C) L'ÉLABORATION DU PROJET DE LOI PRÉSIDENTIEL..... 140

▪ Le positionnement idéologique et stratégique initial des parties en présence	140
➤ <i>Les positions et stratégies initiales de la Présidence et de la Secofi</i>	142
➤ <i>Les positions et stratégies initiales des Confédérations et Cámaras</i>	146
▪ Les rondes de concertation et les différentes versions de projets de loi proposées	162
▪ Le dépôt du projet de loi présidentiel	191

D) LA RATIFICATION LÉGISLATIVE	192
▪ <u>L'examen de la Commission législative</u>	<u>192</u>
▪ <u>La votation et les amendements législatifs</u>	<u>198</u>

CONCLUSIONS **203**

- Conclusion I : La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones : l'aboutissement contesté d'une lutte de pouvoir dans un Mexique en transition politique et économique 205
- Conclusion II: L'étude de la réforme d'un système d'intermédiation des intérêts entre l'État et le secteur privé. De l'importance d'y porter attention et d'adopter une approche théorique et méthodologique dynamique et multifactorielle 212
- Conclusion III: Un processus de réforme à l'image de l'État de la démocratie au Mexique et des autres processus contemporains de démocratisation en Amérique latine 224

LISTE DES TABLEAUX

- TABLEAU 1. Les principales associations entrepreneuriales au Mexique

➤ PAGE 21-2

LISTE DES FIGURES

- ORGANIGRAMME 1. Structure du Consejo Coordinador Empresarial (CCE)
➤ PAGE 23-1

- ORGANIGRAMME 2. Le Consejo Coordinador Empresarial (CCE) et l'orientation politique de ses membres
➤ PAGE 25-1

LISTE DES SIGLES ET ABBRÉVIATIONS

- **ABM** : ASOCIACIÓN DE BANQUEROS DE MÉXICO
- **AMCB** : ASOCIACIÓN MEXICANA DE CASA DE BOLSA
- **AMIS** : ASOCIACIÓN MEXICANA DE INSTITUTOS DE SEGUROS
- **ANIT** : ASOCIACIÓN NACIONAL DE INDUSTRIALES DE LA TRANSFORMACIÓN
- **CANACINTRA** : CÁMARAS NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACIÓN
- **CCE** : CONSEJO COORDINADOR EMPRESARIAL
- **CMHN** : CONSEJO MEXICANO DE HOMBRES DE NEGOCIO
- **CNA** : CONSEJO NACIONAL AGROPECUARIO
- **CONCAMIN** : CONFEDERACIÓN DE CÁMARAS INDUSTRIALES DE LOS ESTADOS UNIDOS
- **CONCANACO-SERVYTUR** : CONFEDERACIÓN DE CÁMARAS NACIONALES DE COMERCIO, SERVICIOS Y TURISMO
- **COPARMEX** : CONFEDERACIÓN PATRONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA
- **PAN** : PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
- **PRD** : PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO
- **PRI** : PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL
- **SECOFI** : SECRETARÍA DEL COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

DÉDICACE

*À tous ceux qui auront, bien souvent malgré moi, continué de m'appuyer
et de m'encourager...*

*Ce mémoire, que je leur dédis de tout mon cœur, ne pourra
malheureusement représenter qu'une bien piètre consolation pour toute
la patience et l'exceptionnel dévouement dont ils auront fait preuve à
mon égard.*

INTRODUCTION

Comment expliquer la réforme d'un cadre légal de médiation corporatiste entre l'État et le secteur privé dans un pays en transition démocratique et économique?

Pour reprendre le terme presque devenu cliché d'Huntington, l'Histoire contemporaine a été caractérisée par une "vague" d'une ampleur inusitée vers l'économie de marché et la démocratie. Si le discours politique et académique libéral lie souvent cette conjoncture politico-économique, d'une part, à l'adoption de modèles pluralistes de représentation des intérêts organisés de la société civile, et, d'autre part, à l'émergence (ou la résurgence) de l'influence des associations entrepreneuriales à nouveau autonomes, reconnues par des élites gouvernementales soucieuses de démontrer leur engagement envers la libéralisation économique et politique, il apparaît néanmoins à la lumière d'expériences nationales (entre autres, celles d'Europe de l'Ouest) que ces corrélations automatiques doivent être sérieusement remises en cause.

Depuis la fin des années soixante-dix, l'étude du corporatisme a été remise à l'honneur dans les cercles académiques dont l'attention s'est surtout portée sur le fonctionnement et l'efficacité des systèmes corporatistes, privilégiant d'ailleurs essentiellement le rôle des syndicats. Peu d'études ont néanmoins été consacrées aux choix politiques auxquels sont confrontés les gouvernements pendant une transition démocratique et économique quant à l'adoption ou le maintien des structures légales d'articulation des intérêts du secteur privé, de même quant aux interactions et aux processus politiques qui conduisent au maintien ou à la réforme d'un système corporatiste existant. L'approche classique, quelque peu simpliste, explique la mise en place (ou la préservation) des institutions corporatistes par la seule volonté gouvernementale de n'avoir à négocier qu'avec un nombre limité de groupes d'intérêts, comme par le désir de ces derniers d'obtenir un accès privilégié et institutionnel à l'État. Cette analyse demeure superficielle dans la mesure où elle ne prend pas en compte les rapports de forces comme les compromis politiques entre les élites gouvernementales et les acteurs économiques et sociaux. La logique du choix d'un cadre légal pour régir les relations entre l'État et le patronat s'éclaire singulièrement d'une analyse :

- a) des attributs de l'ancien et du nouveau système de représentation,

- b) des objectifs généraux énoncés par le gouvernement, les organisations patronales et les membres du secteur privé, mais aussi d'une mise au jour
- c) du contexte politique et socio-économique général,
- d) des mécanismes institutionnels de prise de décision gouvernementale,
- e) de l'évolution des relations État-secteur privé durant la période autoritaire et la transition démocratique et économique, et
- f) des caractéristiques des associations patronales nationales, telles leur représentativité, leur cohésion, leur statut légal, leurs règles d'affiliation, leurs sources de revenus, leur accès au pouvoir politique relativement aux autres groupes de la société civile.

En 1992, lorsque le débat concernant le traité de Libre-Échange Nord-Américain était au cœur de la politique économique au Mexique, le Ministre du Commerce remit publiquement en cause la pertinence du système de représentation patronale avec affiliation obligatoire hérité du système économique et politique du "développement stabilisateur" mexicain. Suite au jugement sans précédent de la Cour Suprême qui en 1995 déclarait anticonstitutionnelle la loi de 1941 sur les associations patronales, la présidence mexicaine entreprit d'élaborer le projet d'une nouvelle loi qui fut ratifiée le 5 décembre 1996, après cinq heures d'acrimonieux débats parlementaires, à l'Assemblée législative. Objet de nombreuses tractations et critiques, la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* redéfinissait le cadre juridique des associations patronales officielles en abolissant la clause d'affiliation obligatoire et en créant un registre de renseignements statistiques auquel toute entreprise était tenue de s'inscrire à travers l'une des associations reconnues.

Mon mémoire, qui porte sur les caractéristiques et la mise en place de cette nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*, vise non seulement à étudier l'implication de cette nouvelle loi pour le système général d'organisation et de représentation du patronat mexicain, mais aussi et surtout entend fournir, grâce à une étude détaillée de son élaboration et de son approbation, les outils d'une meilleure compréhension générale des processus politiques à l'origine de la décision de changer (ou de maintenir) une structure institutionnelle d'articulation des intérêts entre l'État et le secteur privé pendant une transition démocratique et économique. Une telle analyse a pour tout de démontrer que la réforme d'un système institutionnel et légal d'articulation des intérêts entre l'État et le secteur privé dépend davantage des mécanismes institutionnels de prise de décision gouvernementale et des rapports de force entre les élites gouvernementales et économiques que du choix initial et prémédité d'un modèle politico-économique "idéal".

À travers quels canaux institutionnels s'est déroulée l'élaboration de la nouvelle législation? Quelle a été l'influence des différentes associations patronales dans ce processus? Sur quoi repose leur pouvoir respectif, comment justifier leur influence ?

Outre l'analyse de cette dynamique politique, outre l'étude des attributs et des implications de la nouvelle loi sur le secteur privé, cet exercice devrait nous permettre de tracer un portrait plus général de l'état de la transition démocratique au Mexique en illustrant par un exemple concret le processus de prise de décision gouvernementale, l'influence du secteur privé auprès du gouvernement, et la représentativité des groupes d'intérêts au sein d'un appareil institutionnel corporatiste en plein bouleversement. Dans cette optique, nous tenterons de montrer que la réforme législative de 1996, comme les difficultés de son application, rendent bien compte des problèmes inhérents aux contradictions auxquelles doit faire face une élite gouvernementale extrêmement contestée. S'acharnant à se maintenir au pouvoir depuis plus de quatre-vingts ans, celle-ci cherche, d'une part, à faire valoir au niveau national et international ses bonnes intentions en matière de démocratisation de l'État, et, d'autre part, à faire face par un programme de restructuration dit "néo-libéral", à une situation socio-économique désastreuse, tout en tentant de garder l'appui de ses principaux alliés nationaux à savoir, les organismes représentant les milieux d'affaires.

Nous tâcherons donc, à travers notre mémoire, non seulement de présenter la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* et d'analyser son importance pour la structure globale d'organisation et de représentation du secteur privé mexicain, mais encore de comprendre les motifs de son adoption, en étudiant les circonstances institutionnelles et politiques qui ont présidé les stratégies respectives des parties en présence.

Cette analyse s'inscrit dans le cadre de deux approches analytiques distinctes, quoique complémentaires. D'une part, il convient d'opposer la lettre de la loi à la réalité de la représentation patronale mexicaine tout en cherchant à la situer par rapport aux théories pluralistes et (néo-) corporatistes. D'autre part, il est essentiel de saisir les circonstances qui ont conduit à sa ratification, en analysant tout le processus de son élaboration et de son approbation, sans négliger les luttes d'influence qui les ont déterminées.

Dans quelle mesure la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* peut-elle affecter l'organisation et la représentation effective du secteur privé? Si une législation de cette nature établit le cadre juridique articulant le système officiel d'intermédiation des intérêts du secteur privé, suffit-il d'en analyser les termes légaux pour rendre compte de la structure globale du système? En d'autres termes, la réforme d'une telle législation signifie-t-elle une réforme générale du système global de la représentation entrepreneuriale? Comment évaluer la portée de la réforme d'un cadre juridique de manière à tracer un tableau le plus fidèle possible de ce système? La nouvelle législation représente-t-elle une redéfinition du modèle corporatiste mexicain et participe-t-elle au processus de transition démocratique du pays?

Une étude de la nature et des retombées possibles de la réforme légale de 1996, ne peut être effectuée sans analyser, dans les faits, le fonctionnement du régime socio-politique mexicain, et la structure réelle de l'organisation et de la représentation du secteur privé. La nature des relations entre l'État et les associations patronales jusqu'en 1996 ne saurait être seulement déduite de la lettre de la loi de 1941, comme on ne saurait ne prendre en compte que le nouveau cadre de la loi pour en déduire les caractéristiques du modèle proposé. Étudier une législation ne saurait se résumer à une étude legaliste de ses dispositions juridiques, mais enjoint de mettre en contexte le cadre juridique avec les attributs concrets du système général d'organisation et de représentation du régime socio-politique tels, l'existence de réseaux parallèles d'associations patronales corporatistes et pluralistes, la hiérarchie entre les différentes organisations, leurs statuts et leur organisation interne, la présence d' "associations-parapluie", la représentativité et la légitimité des associations patronales, et leurs relations avec l'État.

L'analyse de la réforme mexicaine implique donc non seulement de comparer le nouveau système au cadre juridique de la loi de 1941, mais aussi et surtout de le confronter à la réalité de l'organisation et de la représentation des milieux d'affaires mexicains. Une telle démarche devrait nous permettre de présenter les particularités de la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* par rapport à l'ancienne, et surtout d'examiner dans quelle mesure la ley propose une réorganisation des associations patronales officielles et de la représentation globale du secteur privé mexicain.

Pourquoi et comment, le gouvernement en est-il venu à adopter la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*?

Notre mémoire vise à montrer que la mise en place de cette loi reflète moins le choix initial et mûri d'un modèle-type, mais constitue, avant tout, l'aboutissement d'un processus législatif marqué par des rapports de forces entre acteurs et intérêts à l'intérieur des canaux institutionnels de la prise de

décision gouvernementale. Pour ce faire, nous analyserons le processus ayant mené à la ratification de la loi afin d'étudier dans quelle mesure le projet initial a été affecté par le jeu conjugué de pratiques institutionnelles, d'intérêts et de prises de positions susceptibles d'avoir contraint les partis en présence à des compromis.

Pour étudier un processus de prise de décision gouvernementale et évaluer l'influence des intérêts et des divers acteurs concernés par la réforme (en particulier les associations patronales officielles), nous privilégierons une démarche mettant l'accent sur les institutions et la "distribution des préférences"¹.

Nous tenterons, grâce à cette approche, d'évaluer si un véritable climat en faveur d'une réforme globale des relations entre l'État et le secteur privé a prévalu pendant la prise de décision gouvernementale, si le résultat final est dû aux seules pressions des associations patronales officielles ou si les motifs de la décision sont tout autres (par exemples, le mécontentement des membres du secteur privé, la tentative du gouvernement de préserver son principal allié social, les pressions des associations patronales indépendantes, etc.).

L'hypothèse générale qui sous-tend mon projet de mémoire pourrait se traduire en ces termes:

la réforme d'une structure institutionnelle d'organisation du secteur privé constitue moins l'application du choix prémédité d'un "modèle-type", que l'aboutissement d'un processus de prise de décision marqué par le jeu de procédures institutionnelles et de rapports de force entre les partis en présence.

Dans un premier temps, il s'agira de démontrer que la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* ne représente guère une réforme majeure des relations État-secteur privé, non seulement parce que les termes de l'ancienne et de la nouvelle lois sont de nature presque identiques, mais aussi parce que cette législation ne redéfinit pas dans les faits le régime mixte du réseau des associations patronales mexicaines. Comme nous entendons établir que cet état de fait témoigne de la dynamique particulière du processus politique ayant mené à son approbation, nous chercherons à

¹ 'Preference distributions'. Terminologie utilisée par Graciela Ducatzenzeiler et Maria Hermínia Tavares de Almeida dans "Unions in the Time of Reform", (version préliminaire), 1997.

montrer que les procédures institutionnelles et les interactions entre agents politiques et économiques ont profondément teinté non seulement le déroulement de la prise de décision gouvernementale mais aussi les termes de la politique finalement ratifiée.

Plus concrètement, notre mémoire devrait montrer que l'État a créé des canaux de participation pour les associations patronales pendant le processus de réforme législative, et que ce dernier a été marqué par des procédures de concertation à la fois entre les associations patronales officielles et l'Exécutif, entre ces mêmes organisations et les commissions parlementaires, et entre ces dernières et l'Exécutif. Nous posons comme hypothèse que l'État face, d'une part, à la controverse entourant les associations officielles et d'autre part, à l'éventualité de perdre en ces dernières ses principaux partenaires sociaux, a finalement opté pour une décision intermédiaire mitigée. En abolissant la clause de l'affiliation obligatoire aux associations officielles tout en ne légiférant pas sur le statut des organisations autonomes, l'État aurait cherché à offrir une image pluraliste des relations État-secteur privé; il aurait toutefois tenté, d'autre part, de préserver dans la coalition gouvernementale l'appui des associations patronales officielles en réaffirmant leur statut privilégié, comme en gardant sur elles un certain contrôle. Les confédérations officielles auraient appuyé une réforme de la loi de 1941 afin d'assurer leur pérennité rudement menacée par le mouvement de non-paiement des cotisations, et par peur de se voir condamnées par une nouvelle législation pluraliste. Elles auraient ainsi finalement accepté la clause d'affiliation volontaire en échange de mesures compensatoires, comme le maintien de leur statut institutionnel d'organisme de représentation légitime du secteur privé, et les restrictions à la création de nouvelles associations.

Cette approche devrait prouver que le gouvernement a été le principal artisan de la réforme mais que les associations patronales officielles ont réussi à faire avaliser leur revendication élémentaire soit, leur survie.

Dans un premier temps, afin de rendre intelligible la discussion sur la nature et l'importance de la nouvelle Ley de Cámaras comme sur le processus politique de sa mise en place, un tableau synthétique des associations patronales au Mexique à la lumière du système institutionnel, politique et économique mexicain sera présenté afin de cerner les caractéristiques complexes, la représentativité relative, et l'organisation conflictuelle du réseau des associations patronales au

Mexique. Un exposé des relations historiques entre l'État et les associations patronales, depuis la Révolution, permettra ensuite de circonscrire leur rôle et influence dans la sphère politique nationale.

Dans le second chapitre, après avoir décrit les clauses juridiques de l'ancienne et de la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* et les avoir comparées entre elles, une évaluation de la loi à la lumière de la réalité organisationnelle patronale mexicaine nous permettra, d'une part, de cerner ses caractéristiques, sa nature et ses implications possibles et d'autre part, de situer la réforme par rapport aux modèles de représentation pluraliste et (néo-) corporatiste, et de nous interroger sur sa contribution au processus de la transition démocratique.

Le troisième et dernier chapitre, quant à lui, sera consacré à l'étude du processus de prise de décision gouvernementale ayant abouti à la ratification, en décembre 1996, de la nouvelle législation. Il s'agira, dans un premier temps, de mettre à jour les motifs expliquant la décision initiale de changer la loi, en cherchant à départager l'importance des causes apparentes (voir, le mouvement de contestation et le jugement de la Cour Suprême), du contexte politique et idéologique (à savoir la transition politique et économique) et des intérêts en jeu. Puis, une analyse détaillée de la période d'élaboration de la loi permettra de décrire les parties en présence et leurs positions, comme les procédures institutionnelles et en particulier, les rondes de concertation, afin de mieux comprendre les différentes versions préliminaires du projet législatif proposées. Finalement, l'examen du processus de ratification législatif cherchera à dévoiler les dernières tractations au sein de la Commission législative et à présenter la votation finale du Congrès.

Cet exercice devrait nous permettre en conclusion, d'une part, d'évaluer l'importance à accorder aux institutions et aux rapports de force politiques dans l'étude d'une réforme d'un système institutionnel de médiation des intérêts, et d'autre part, d'établir que la nature et le processus d'approbation de la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* illustrent bien le contexte socio-politique de la transition démocratique mexicaine, et expliquent les difficultés rencontrées lors de son application.

La méthodologie utilisée pour évaluer les attributs, la nature et la portée de la nouvelle législation doit, comme nous l'avons déjà mentionné, tenir compte non seulement des termes des lois de 1941 et 1996, mais aussi de la structure concrète du réseau des organisations patronales au

Mexique. Comme le problème de la représentativité des intérêts réels de la majorité des membres du secteur privé est au cœur de la contestation du système de médiation mexicain, un intérêt particulier sera porté aux solutions qu'apporte ou non le nouveau cadre juridique dans ce domaine sensible. Pour chaque clause juridique, il sera donc question d'examiner sa signification légale mais aussi la portée réelle de son application à la lumière du système concret de l'organisation et de la représentation du secteur privé. Ce n'est qu'en affrontant chacune des dispositions légales à la réalité que nous pourrons statuer sur leur signification, sur leur nature pluraliste ou (néo-) corporatiste et sur leur capacité de résoudre des problèmes de représentativité connus par le secteur privé.

Afin d'analyser l'importance du nouveau cadre juridique pour les relations entre l'État et les organisations patronales, comme pour les liens entre ces dernières et leurs membres, et de manière générale entre l'État, le secteur privé et la société civile, nous chercherons à prendre en compte, entre autres:

- l'articulation interne des intérêts à l'intérieur du secteur des associations officielles (comme l'affiliation obligatoire, les liens structurels entre les Confédérations et leurs associations auxiliaires, l'hyper-centralisation du pouvoir, le clientélisme)
- l'existence d'autres formes de structures organisationnelles et de représentation plus pluralistes et leur importance dans l'arène politique et pour les membres du secteur privé
- l'importance du secteur privé organisé par rapport aux autres secteurs sociaux du "pacte corporatiste"
- l'importance des arrangement (néo-) corporatistes dans le processus global de prise de décision gouvernementale (à titre d'exemples, l'étendue et la nature des enjeux couverts par les procédures de concertation (néo-)corporatiste, les relations entre l'Exécutif et le législatif, la présence de pratiques clientélistes).

Pour analyser le processus de réforme gouvernementale, et déterminer à quel niveau de la prise de décision les différents acteurs ont été impliqués et ont pu éventuellement avoir de l'influence, l'étude des "interactions entre les institutions et la distribution des préférences" se fera sur un axe chronologique divisé en trois temps, à savoir: a) le processus ayant mené à la décision de l'Exécutif d'entamer une réforme de la loi de 1941, b) le processus de l'élaboration du projet de loi présidentiel, et c) la démarche de ratification législative.

L'orientation politique du gouvernement mexicain, c'est-à-dire la direction institutionnelle et politique qu'entendait poursuivre le gouvernement tout au long de la réforme, sera examinée grâce à ses propositions législatives préliminaires, au discours gouvernemental au sein de la présidence et du Secrétariat du Commerce et de l'Industrie (Secofi), aux intérêts et objectifs qu'il devait

rationnellement soutenir, aux canaux institutionnels de prise de décision privilégiés, et à l'idéologie dominante au sein de l'élite gouvernementale.

Le rôle exercé par les associations patronales sera, quant à lui, analysé à la lumière a) du statut des organisations en question (officielles ou autonomes), b) des demandes ayant été formulées auprès du gouvernement, c) de leurs intérêts rationnels, et d) des actions de "lobbying" mises de l'avant (comme par exemples, la participation à des organes de concertation, des revendications ou menaces publiques, et des discussions informelles).

À chaque étape de la réforme, quoique plus méthodiquement et précisément pour les deux dernières qui portent sur l'élaboration et l'approbation de la nouvelle politique, nous entendons suivre un modèle méthodologique simple, qui consistera à identifier et à étudier les canaux institutionnels de la prise de décision politique, les positions défendues par les acteurs y ayant participé et les stratégies qu'il ont pu mettre de l'avant. Cet exercice permettra de distinguer à la lumière des décisions adoptées (à savoir, les versions préliminaires et le projet de loi présidentiel, le projet de loi après examen par la Commission parlementaire, et le texte de la loi ratifiée) quels intérêts, à chaque phase de la réforme gouvernementale, ont été privilégiés. Cette démarche, essentiellement qualitative, devrait non seulement brosser un tableau détaillé d'une prise de décision gouvernementale, mais aussi établir quels ont été les acteurs ayant le plus influencé la réforme législative, et quels rapports de force et compromis expliquent les dispositions de ce nouveau cadre juridique.

L'ensemble de ma collecte de données s'est effectuée, lors de l'été 1997, pendant mes recherches de terrain à Mexico et à Monterrey. La première partie de mon mémoire qui consiste à présenter le système de l'organisation et de la représentation patronales au Mexique et l'histoire des relations entre les associations patronales officielles et l'État, est surtout basée sur une synthèse critique des travaux spécialisés sur le secteur privé mexicain (monographies, articles scientifiques, thèses et présentations de colloques). L'analyse des attributs et de la portée de la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* se fonde essentiellement, en plus des sources ci-haut mentionnées, sur les textes officiels des anciennes et de la nouvelle lois et sur une revue de la presse nationale et des travaux sur le (néo-)corporatisme et le pluralisme. Il est à cet égard important de souligner que la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* n'a guère fait l'objet d'une

attention analytique consciencieuse et détaillée de la part des milieux universitaires et journalistiques. Seuls deux articles de fond sur la réforme législative semblent, selon nous, dignes de mention : “Fin a 25 años de corporativismo empresarial” paru en juillet 1997 qui offre un aperçu intéressant, quoique fragmentaire et critiquable, des dispositions de la nouvelle loi et de la représentativité des organismes mexicains de représentation du secteur privé, et “Representaciones empresariales : un cauce incierto” de Luis E. Giménez Cacho qui constitue une excellente analyse synthétique en trois pages non seulement des termes de la nouvelle réforme et de ses implications pour l’organisation et la représentation future des milieux d’affaires, mais aussi des causes ayant mené à sa ratification². Quant au troisième chapitre, puisque le processus politique ayant mené à l’adoption de la nouvelle législation a été (et continue d’être) tenu secret pour éviter toute fuite journalistique, la plupart des données (comme l’exposé du processus de négociation entre la Présidence, la Secofi, les dirigeants des grandes confédérations patronales et la Commission du Commerce, seize versions préliminaires du projet de loi présidentiel depuis 1995, et l’opinion des grandes associations patronales vis-à-vis de la loi) a été obtenue grâce à des contacts personnels et des entrevues³. Notre analyse sera également complétée par l’étude d’autres sources documentaires comme, les journaux nationaux, des documents officiels (par exemples, le Journal des Débats Parlementaires et les annexes à la loi), et des rapports d’organisations patronales.

² Isabel Becerril, Leticia Rodríguez et Edgar Félix, “Fin a 25 años de corporativismo empresarial”, El Financiero, 5 juillet 1997, pp. 1 et 4-5; et Luis E. Giménez Cacho, “Representaciones empresariales : un cauce incierto”, Nexos, février 1997.

³ Le député PANiste Jorge A. Ocejo Moreno (*Presidente de la Comisión de Comercio* du Congrès et ex-*Presidente* de COPARMEX), Luis Miguel Pando (*Director Ejecutivo* de CANACINTRA), José de Jesús Castellanos López (ex-*Presidente* de CONCANACO et actuel *Director de desarrollo institucional* de COPARMEX), Eduardo García Villaseñor (*Director General* de CANACO-Ciudad de México), Marcos Sánchez Hernández (*Director Jurídico y Secretario del Consejo* de CANACO-Ciudad de México), Guillermo Beltrán Pérez (*Director de Estudios Económicos y Administración* de CAINTRA-Nuevo León), Gregorio Canales (*Director General* de CANACO-Monterrey), Sergio H. Peralta Sandoval (*Presidente-Delegación Centro* de COPARMEX), et Lorenzo Peláez Dorantes (*Director General* de COPARMEX).

CHAPITRE I

Les associations entrepreneuriales au Mexique avant 1996 :

De leur structure organisationnelle et de leurs relations avec l'État

A) La structure organisationnelle du secteur privé mexicain

▪ Le “pacte corporatiste” mexicain depuis la Révolution de 1910 et la mise en place de la structure de représentation du secteur privé mexicain

Première révolution d'importance au vingtième siècle, la Révolution mexicaine (1910-1920) jeta les bases d'un modèle socio-politique dont la stabilité lui a permis de caractériser le système mexicain jusqu'à nos jours, même si, depuis les années quatre-vingt, ce dernier est de plus en plus contesté et révisé. Une des composantes originales et importantes de ce modèle est la place qu'y occupent les associations patronales. L'analyse de leur rôle et de leur place ne saurait faire l'économie d'une présentation globale de la formation et des caractéristiques du système politique mexicain⁴. Si la dictature éclairée de Porfirio Diaz (1876-1911) s'était organisée autour d'une alliance entre la classe politique, les élites économiques et l'Église, les dirigeants post-révolutionnaires, pour consolider leur pouvoir et réorganiser l'État, durent s'appuyer sur les classes sociales (en particulier paysannes) qui s'étaient mobilisées durant les dix années de luttes révolutionnaires. Les années 1920 et 1930 furent le théâtre du vaste processus post-révolutionnaire de réorganisation sociale et politique

⁴ Notre examen de la formation et des attributs principaux du système politique mexicain s'inspire essentiellement des travaux suivants : Durand, M. (1987), La tourmente mexicaine, Montreuil : La Brèche; Gonzalez Casanova, P. (1969), La démocratie au Mexique, Paris : Anthropos; Hamilton Nora (1982), The Limits of State Autonomy : Post-Revolutionary Mexico, Princeton : Princeton University Press; Hansen, R.D. (1971), The Politics of Mexican Development, Baltimore et Londres : John Hopkins Press; Levy, D.C. , “Mexico : Sustained Civilian Rule Without Democracy”, dans Diamond, L, Linz J.J. et Lipset, S.M. (1989), Democracy in Developing Countries : Latin America, Boulder : Lynne Rienner, pp.459-497; Skidmore, T.E. et Smith, P.H. (1992), Modern Latin America, chap.7 “Mexico : the Taming of a Revolution”, pp.221-253; et Collier,R.B. et Collier D. (1991), Shaping the Political Arena, Princeton : Princeton University Press.

visant à assurer les acquis de la "famille révolutionnaire". Ainsi, en 1928, les dirigeants politiques avaient cherché et étaient parvenus à s'assurer la coopération des secteurs paysans et ouvriers pour contrer les forces anti-révolutionnaires, en adoptant, en 1917, une constitution à saveur fortement progressiste et socialiste (qui incluait, entre autres, la redistribution de terres, les droits des travailleurs), et accordant du pouvoir au mouvement ouvrier et, en particulier, à sa nouvelle organisation nationale la CROM (Confédération Régionale des Travailleurs Mexicains, 1918). Cette première période de populisme fut donc marquée par une relative dépendance des élites envers les masses populaires et sans qu'aucun parti politique ne vînt institutionnaliser cette alliance. La présidence plus conservatrice de Calles (le "Maximato", 1928- 1934) tenta de remédier à la situation par la formation, en 1929, d'un nouveau parti politique, le Parti National Révolutionnaire (le PNR), tout en cherchant à s'assurer le contrôle du mouvement ouvrier et paysan. Répondant au besoin criant de consolider l'État, le PNR (qui allait devenir plus tard le Parti Institutionnel Révolutionnaire, le PRI) offrit un mécanisme de centralisation et concentration du pouvoir et un outil pour unifier les multiples sièges d'autorité encore dispersés dans le pays en un seul centre d'autorité. Bien que le Maximato constituât la première tentative d'institutionnalisation de la Révolution, il ne parvint toutefois pas à assurer les assises d'un régime fort et organisé. Non seulement l'autorité étatique était-elle toujours menacée et défiée par les forces contre-révolutionnaires et le pouvoir de caciques régionaux, mais la présidence Calles s'était de plus attirée une vive opposition des mouvements populaires. Il fallut attendre le *sexenio*⁵ de Lázaro Cardenas (1934-1940), puis celui d'Avila Camacho (1940-1946), pour assister à la consolidation de l'État post-révolutionnaire qui jetait les bases d'un système socio-politique qui allait perdurer et assurer la stabilité politique du Mexique jusqu'à nos jours et dont les composantes majeures étaient l'hyper-présidentialisme, le système partisan hégémonique du PRI, le corporatisme étatique et un modèle de développement économique basé sur l'industrialisation par la substitution des importations. Le programme de Cardenas avait pour ambition d'effectuer une restructuration radicale de la société, en fortifiant et en légitimant l'État par ses institutions politiques (en particulier la présidence et le parti) pour faire opposition aux caciques locaux, à l'Armée et aux capitalistes, internationaux comme nationaux, par la mobilisation et le contrôle d'un large appui des secteurs populaires, tout en créant un modèle économique mixte dont l'État serait le pivot central. Pour obtenir le support massif des classes populaires tout en s'assurant le pouvoir de les contrôler, Cardenas utilisa une double stratégie: d'une part, la mobilisation et l'organisation des secteurs paysans et ouvriers, d'autre part, la restructuration du PNR pour les incorporer dans l'appareil politique. S'étant acquis une formidable popularité auprès des

⁵ Sexenio: terme présidentiel de six ans.

masses populaires en ayant entrepris une vaste redistribution de terres et en ayant vivement encouragé et fortifié les associations paysannes et ouvrières (en particulier par la création, en 1936, de la CTM (Confédération des Travailleurs mexicains) et en 1938 de la CNC (Confédération Nationale des Paysans)), Cardenas entreprit la restructuration du Parti Révolutionnaire National afin d'en faire le Parti de la Révolution Mexicaine. Se fondant sur le concept de la représentation fonctionnaliste, emprunté à la doctrine corporatiste alors en vogue en Europe, il réorganisa le parti officiel sur la base sectorielle des composantes de "l'Alliance révolutionnaire": le secteur paysan, le secteur ouvrier, l'Armée (secteur aboli quelques années plus tard) et le secteur "populaire" (catégorie résiduelle représentant essentiellement la classe moyenne et les fonctionnaires d'État, catégorie qui disparaîtra elle aussi dans les années quatre-vingt). Cette institutionnalisation de la coalition politique en organisant et incorporant séparément les secteurs de la société civile (sauf le secteur privé) à l'intérieur du parti politique officiel, créait un mécanisme efficace qui permettait de canaliser leur appui et leurs ressources politiques (entre autres, par la cooptation), et qui assurait l'isolement et le cloisonnement des différents groupes pour laisser un rôle prépondérant à l'État. Le parti s'érigeait ainsi comme seul arbitre des relations entre les groupes de manière à empêcher toute formation d'un mouvement populaire unifié et indépendant. Cependant l'orientation ouvertement pro-syndicale et le programme de nationalisation des grandes entreprises multinationales du gouvernement Cardenas ne firent qu'exacerber le front de contestation des milieux conservateurs et, en particulier, du secteur privé national. Si Cardenas parvint, en 1936, à faire baisser la tension par la promulgation de la Loi des Chambres (*Ley de Cámaras*) qui réorganisait et réunissait les différentes associations industrielles et commerciales en une seule Confédération, au sein de laquelle l'État détenait toujours un important pouvoir, il n'en demeurerait pas moins qu'une plus grande coopération avec les milieux d'affaires s'avérait urgente et nécessaire pour mener à bien le programme de modernisation industrielle de l'économie, priorité d'autant plus impérieuse que la Seconde Guerre mondiale offrait des conditions particulièrement avantageuses pour un développement manufacturier national. Afin de s'attirer la loyauté du secteur privé et, particulièrement, du secteur industriel en pleine croissance, le président Avila Camacho (1940-1946) décida quant à lui, de faire effectuer à son gouvernement un virage majeur vers la droite en modifiant considérablement les relations entre l'État et les secteurs paysans et ouvriers. Non seulement le discours socialisant de Cardenas fut-il remplacé par une rhétorique étatique qui exaltait l'harmonie des classes par une politique d'"unité nationale", mais la redistribution des terres, l'appui aux syndicats furent mis en veilleuse, l'État permettant, en outre, une baisse des salaires, et promulguant une nouvelle loi du travail. Pour assurer le succès du modèle économique d'industrialisation par la substitution des importations qui permettrait éventuellement une hausse du niveau de vie, le programme de Camacho reposait sur une politique de collaboration et de

compromis entre les différentes classes, qui avait pour but d'assurer plus fermement le pouvoir étatique en réduisant la polarisation politique par une plate-forme politique plus centriste et par une réorganisation du parti officiel. Le parti et le système électoral furent ainsi modifiés afin d'institutionnaliser la coalition multiclassée à l'intérieur du parti et fortifier l'hégémonie du système unipartiste. Le parti officiel vit ainsi son rôle politique amenuisé et subordonné à l'État de manière à devenir un appareil essentiellement administratif, la discipline partisane imposée et le pouvoir des secteurs, en particulier le secteur ouvrier, y fut considérablement réduit. En réponse aux plaintes du secteur industriel et pour entériner le contrôle étatique sur les organisations du secteur privé, le gouvernement Camacho promulgua, en 1941, une nouvelle loi qui régissait les associations patronales, séparant les confédérations et les chambres industrielles des commerciales. Les associations patronales y étaient désignées comme des "institutions publiques", même si elles demeuraient exclues comme acteur politique légitime et qu'elles n'étaient pas incorporées à la structure corporatiste officielle du parti.

Il est donc clair qu'aux lendemains de la Révolution, les efforts des dirigeants politiques pour consolider leur pouvoir et restructurer l'État ont abouti (particulièrement avec Cardenas et Camacho) à créer un système socio-politique unique qui allait permettre au Mexique de connaître, jusqu'aux années soixante-dix, une stabilité politique exceptionnelle en Amérique latine. Si le modèle post-révolutionnaire mexicain a connu une profonde restructuration depuis le début des années quatre-vingt (entre autres, par les importantes réformes électorales et le virage idéologique néo-libéral étatique), il n'en demeure pas moins que le parti officiel n'a jamais perdu le pouvoir depuis sa création en 1929 et que l'organisation institutionnelle et politique officielle de l'État est demeurée presque inchangée jusqu'à ce jour.

Officiellement, la structure formelle de l'État mexicain implantée à partir des préceptes de la "théorie politique euro-américaine"⁶ (voir, la Constitution de 1917), se caractérise, entre autres, par l'existence des "trois pouvoirs" traditionnels, une organisation fédérale, le suffrage universel et la reconnaissance des droits et libertés individuels et collectifs. Toutefois, l'analyse montre qu'en réalité le fonctionnement de l'appareil politique mexicain diverge considérablement du modèle constitutionnel, non seulement au niveau de la séparation des pouvoirs, mais aussi au niveau des relations entre l'État et la société civile. C'est que le système politique mexicain est, dans les faits, marqué par une extrême concentration du pouvoir entre les mains d'un président désigné par son prédécesseur, qui est en outre le chef d'un parti hégémonique officiel (le PRI), parti corporatiste qui agrège et articule par le haut les intérêts de la société. Bien que des élections populaires directes au

suffrage universel aient toujours été tenues régulièrement, elles ont toutefois été entachées par une longue tradition de fraudes et par une participation politique de la société longtemps encadrée et cooptée par le régime corporatiste et clientéliste de l'État. L'hégémonie politique et électorale du PRI a non seulement assuré la perpétuation du régime, mais a surtout permis à l'Exécutif de s'approprier de gigantesques pouvoirs de par la faiblesse et la dépendance d'un congrès qui lui était majoritairement acquis. L'autorité incontestée du président et la mainmise du parti officiel, se trouvaient en outre consolidées par l'organisation verticale de la société. En effet, basé sur le modèle corporatiste dont la fonction symbolique est de garantir l'équilibre entre les classes, "le système PRI" a été instauré de manière à permettre un contrôle tentaculaire et pyramidal de tous les pans de la société. Chaque groupe social influent a été incorporé dans le système politique à travers un réseau d'organisations formées et contrôlées par l'État auxquelles il était tenu de s'affilier et qui détenaient le monopole des droits de représentation. La mise en place de ces instances intermédiaires repose, dès l'origine, sur une bipartition qui crée une structure pour les ouvriers, les paysans, et autres secteurs "populaires", et une autre pour le secteur privé. Par l'intégration à l'appareil politique du PRI des secteurs populaires, l'État s'assurait du filtrage et du contrôle de leurs demandes tout en se garantissant un appui massif lors des élections. D'autre part, en échange de la docilité de la main d'œuvre et de la stabilité politique et économique du pays, le secteur privé consentait à abandonner à l'État un rôle clé dans la direction de l'économie et des relations de travail. Même si, à première vue, la structure officielle de représentation du secteur privé auprès de l'État partage de nombreux attributs avec celles des autres secteurs sociaux, en étant soumise à l'obligation de l'affiliation, au monopole du droit de représentation, et au contrôle gouvernemental, elle s'en distingue cependant par deux caractéristiques majeures et significatives. Premièrement, les associations patronales n'ont pas été incorporées au sein du parti officiel et donc à l'"Alliance révolutionnaire", et se voient interdire légalement toute participation publique dans l'arène politique. Deuxièmement, le secteur privé dispose, outre ses organisations officielles, d'un réseau d'associations autonomes, pour la plupart reconnues par l'État, auxquelles les entrepreneurs peuvent s'affilier sur une base volontaire.

La vaste réorganisation sociale et politique du Mexique post-révolutionnaire a donc mis en place une structure socio-politique pyramidale autoritaire au sommet de laquelle un président plus ou moins omnipotent pendant six ans dirige un parti d'État hégémonique qui contrôle d'une façon ou d'une autre tous les secteurs de la société. Si la transition démocratique et économique qu'a connue le Mexique depuis les années quatre-vingt a considérablement modifié la nature et le fonctionnement

⁶ Cf. Gonzalez Casanova P. (1969), *La démocratie au Mexique*, Paris, Anthropos, pp. 3-4.

de la politique mexicaine⁷, il n'en demeure pas moins que les fondements institutionnels formels du système ont été maintenus, malgré quelques aménagements, jusqu'en 1996.

Il faut pondérer ce schéma par le fait que bien qu'il ait été exclu de la base sociale du PRI, le secteur privé a néanmoins connu, de par la loi de 1941 sur les associations patronales, un système de représentation de ses intérêts à forte saveur corporatiste. Deux grandes confédérations au statut d'"institutions publiques autonomes", l'une représentant les intérêts de l'industrie et l'autre ceux du commerce, constituaient ses organes officiels de représentation et de négociation auprès du gouvernement. Toutes les entreprises commerciales ou industrielles y étaient obligatoirement inscrites à travers la *cámara*⁸ régionale ou sectorielle leur étant assignée. Si on ne prend en compte que les termes de la loi de 1941, ce système d'articulation et de représentation des intérêts du secteur privé semble, à première vue, un réseau simple, hiérarchisé et cohérent d'organisations.

Dans les faits, la structure organisationnelle du secteur privé mexicain a, dès sa création, largement débordé le cadre officiel établi par la Loi sur les Chambres du Commerce et de l'Industrie. La structure des associations entrepreneuriales a en effet été marquée, depuis la Révolution, par sa complexité et son hétérogénéité. La création d'associations civiles du secteur privé, non régies par la Loi sur les Chambres, a fait coexister la structure officielle de représentation des Confédérations et *cámaras* avec un réseau d'associations patronales indépendantes. Ce qui confère aux organisations du secteur privé une grande diversité de statut légal, mais aussi une grande disparité sur le plan leur taille, de leur pouvoir, de leur implantation (nationale, sectorielle, régionale, locale), de leurs ressources, et par voie de conséquence de leurs activités et de leurs relations avec le gouvernement. Seule une étude conjointe des associations patronales officielles et des organisations indépendantes, qui met l'accent sur leurs caractéristiques, leur nature et leurs problèmes de représentativité, peut permettre de mettre au jour la complexité comme les ambiguïtés de cette situation.

⁷ Nous reviendrons plus tard sur ce processus de transformation majeure qu'a connu le Mexique depuis près de deux décennies.

⁸ Le terme "*cámara(s)*" n'est employé au Mexique que pour désigner les associations (*chambres*) patronales industrielles ou commerciales régies par la Ley de Cámaras de Comercio y las de Industria de 1941.

▪ Les principales associations patronales mexicaines⁹

L'organigramme du secteur privé mexicain se caractérise par la diversité des types d'associations qui le composent. Le patronat mexicain est représenté, à la fois, par les deux grandes Confédérations (la CONCAMIN et la CONCANACO-Servytur) auxquelles un statut juridique accorde légalement le monopole de la représentation, et par des "associations civiles" et un "syndicat de patrons" qui ont souvent été constituées en opposition aux organisations officielles et ne sont pas régies par la *Ley de Cámaras*. Ces diverses organisations ont créé un réseau hybride et, par conséquent, complexe de représentation au Mexique.

➤ Les Confédérations et associations officielles

Les organisations patronales, qu'elles soient qualifiées de "publiques", "officielles", "légalés", "légitimes" ou "corporatistes"¹⁰, désignent les confédérations que la *Ley de Cámaras de Comercio y las de Industria* de 1941 définit comme "institutions publiques" et dont elle régit l'organisation comme la fonction d' "organe de consultation" avec l'État. La CONCANACO et la CONCAMIN constituent ainsi les deux organisations habilitées juridiquement à représenter les intérêts du secteur privé national. Toute entreprise industrielle ou commerciale doit impérativement selon la loi s'affilier à la *cámara* sectorielle ou régionale qui lui correspond, qui elle-même est nécessairement auxiliaire d'une des deux Confédérations. La CONCANACO et la CONCAMIN, à travers le réseau de leurs *cámaras* affiliées, peuvent ainsi se targuer d'avoir comme base d'affiliation l'ensemble du secteur privé national.

⁹ Pour une description et une analyse détaillées de l'histoire et des caractéristiques des différentes associations patronales mexicaines voir, entre autres: Robert J. Shafer, *Mexican Business Associations : History and Analysis*, Syracuse University Press, 1973; Gina Zabludovsky, *Las organizaciones empresariales en México (Comportamiento político-ideológico, 1946-1952)*, Thèse, UNAM: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1979; Carlos Arriola Woog, *Las organizaciones empresariales contemporaneas*, México: Universidad de Guadalajara, 1982; Cristina Puga (éd.), *Organizaciones empresariales mexicanas. Banco de datos*, Proyecto Organizaciones empresariales en México, Cuadernos 8, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1994; Cristina Puga, *México: Empresarios y Poder*, México: UNAM- Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, 1993; Matilde Luna et Ricardo Tirado, *El Consejo Coordinador Empresarial. Una Radiografía*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1992.

¹⁰ Outre le terme d'usage et juridique "cámara(s)", on emploie généralement dans les études qui leur sont consacrées les épithètes "public", "officiel", "légal" ou "corporatiste" pour désigner les confédérations patronales et leurs associations auxiliaires régies par la loi de 1941. Voir entre autres les travaux de Cristina Puga, Ricardo Tirado et de Matilde Luna. Dans les ouvrages antérieurs à la création du Consejo Coordinador Empresarial en 1975, les auteurs recourent aussi à

La Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO-Servytur¹¹) a été créée le 12 juillet 1917 lors du premier Congrès National des Commerçants, à l'initiative du Secrétaire du Commerce et de l'Industrie. En 1941, la *Ley de Cámaras* établissait son statut juridique et une organisation fortement hiérarchisée. Selon l'article 3 de ses statuts internes, la CONCANACO, "organe de consultation et de collaboration avec l'État, a comme objectif premier de représenter les intérêts de "caractère général" du commerce auprès de toutes les "autorités et organismes décentralisés de la fédération, des états et des municipalités"¹².

La Confédération est constituée de toutes les chambres de commerce organisées sur des bases régionales. Ces dernières qui doivent remettre 15% de leurs revenus à la Confédération, sont également tenues de "no romper la unidad y disciplina indispensables para la mejor defensa de sus intereses" et de ne pas "opinar públicamente ni emprender gestiones relacionadas con problemas de carácter nacional, reconociendo que la confederación es el único organismo autorizado por ellas para atender los problemas de tal carácter" (article 64)¹³.

Chaque chambre regroupe les entreprises commerciales disposant d'un minimum de capital fixé par la loi (5000 pesos depuis 1962), et domiciliées dans le périmètre géographique de leur juridiction. L'aire de juridiction des chambres de commerce varie considérablement dans le pays (d'une ville à toute une région)¹⁴, bien que toutes les chambres disposent également d'un vote à l'Assemblée Générale de la CONCANACO¹⁵.

La CONCANACO regroupait, en 1990, environ 500 000 membres affiliés à ses 261 cámaras de commerce¹⁶. Jusqu'au 1er janvier 1997, la Confédération et ses filiales se finançaient presque exclusivement par les cotisations obligatoires versées par leurs membres et établies par l'article 23 de la *Ley de Cámaras* de 1941.

Fondée en 1918, la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), elle aussi "organe de consultation de l'État", se doit, comme le stipule

l'expression "organisation au sommet" (*peak organization*). Cf., à titre d'exemple, Robert Jones Shafer (1973), *Op.Cit...*

¹¹ On a depuis quelques années greffé à l'acronyme "CONCANACO" celui de "Servytur", à la demande des secteurs des services et du tourisme qui désiraient être plus visibles.

¹² Voir, Carlos Arriola Woog (1982), *Op. Cit.* p. p.22.

¹³ Cité dans Carlos Arriola Woog, *Op.Cit.*, p.22.

¹⁴ Robert Jones Shafer (1973), *Op. Cit.*, p.67.

¹⁵ Ainsi, la CANACO-Ciudad de México qui regroupe le plus de membres (environ 50 000¹⁵) au sein de la Confédération détient autant de pouvoir formel que toute autre cámara.

¹⁶ Matilde Luna et Ricardo Tirado, dans *El Consejo Coordinador Empresarial. Una radiografía*, fournissent les données récentes les plus fiables sur les membres des organisations patronales. Matilde Luna et Ricardo (1992), *Op. Cit.*, p. 66.

l'article 5 de ses statuts, de "représenter les intérêts généraux de l'industrie", et d' "exercer un droit de pression auprès des autorités fédérales ou locales pour l'expédition, la modification ou la dérogation de lois ou dispositions administratives"¹⁷. La Confédération rassemble 125 000 entreprises affiliées par obligation à l'une des 75 chambres et 42 associations¹⁸ industrielles. Les cámaras industrielles sont essentiellement définies sur la base de leur secteur d'activités au niveau national, mais peuvent également, dans certains cas, être subdivisées selon des critères géographiques, ou encore appartenir à la Canacindra.

Comme pour la CONCANACO, l'Assemblée Générale, organe suprême de la Confédération, est composée par les délégués de chaque Chambre industrielle, représentée par trois porte-paroles au plus qui ne disposent toutefois que d'un vote. Les organisations auxiliaires (cámaras et associations) de la Confédération sont intégralement financées par les cotisations que la loi impose aux industries, tout en les obligeant à leur tour d'affecter 15% de leur budget au financement de leur Confédération.

Le 5 décembre 1941, naissait, au sein de la CONCAMIN, la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (la CNIT, plus connue sous l'appellation Canacindra). S'insurgeant contre le système imposé par la Ley de Cámaras de 1941, cette nouvelle chambre s'imposa comme un organisme relais de "transition" pour toutes les industries dont le champ d'activités n'entrait pas dans la classification générale d'alors de la CONCAMIN (mines, textile et électricité). La Canacindra allait, grâce au nombre de ses adhérents, rapidement acquérir une grande autonomie à l'intérieur de la Confédération, et se démarqua idéologiquement et politiquement de l'organisation-mère en se portant à la défense de la petite entreprise et en appuyant le plan de développement gouvernemental. Si plusieurs des premiers membres se sont dissociés de l'organisation pour revenir à une tutelle directe de la CONCAMIN¹⁹, il n'en demeure pas moins que la CNIT représente la cámara comptant le plus de membres au sein de sa Confédération soit 82 000 entreprises affiliées à 71 délégations (sectorielles et régionales) en 1990²⁰.

¹⁷Cristina Puga (1994), *Op. Cit.*, p.34.

¹⁸ Les associations industrielles affiliées à la CONCAMIN jouissent des services offerts par la Confédération et contribuent à son financement mais ne disposent pas, au même titre que les cámaras, d'un droit de vote à l'Assemblée générale, et des mêmes droits et obligations.

¹⁹À titre d'exemple, les puissantes cámaras de l'industrie de la transformation du Nuevo León et de Jalisco ne sont pas comprises dans la juridiction de Canacindra mais sont directement affiliées à la CONCAMIN. Voir Robert Jones Shafer (1973), *Op. Cit.*, Carlos Arriola Woog (1982), *Op. Cit.*, Matilde Luna et Ricardo Tirado (1992), *Op. Cit.*.

²⁰Matilde Luna et Ricardo Tirado (1992), *Op. Cit.*, p. 66.

➤ Les associations patronales autonomes

Les termes d'associations patronales "indépendantes", "autonomes" ou "privées" se rapportent aux organisations du secteur privé qui échappent à la *Ley de Cámaras* de 1941. Il s'agit d'associations civiles (organisations privées à but non lucratif régies par le Code Civil) ou de "syndicats patronaux" régis par l'article 123 de la Constitution²¹ et la *Ley Federal del Trabajo*²², qui, par convention, ne sont généralement pas inclus comme représentants syndicaux lors des concertations corporatistes publiques. Ce réseau d'associations indépendantes rassemble une multitude de regroupements qui se distinguent les uns des autres par leur influence politique, leur taille, leurs revendications respectives et l'étendue des secteurs d'activités qu'ils représentent. Pour les fins de cet exposé, nous ne retiendrons qu'un échantillon des associations patronales autonomes les plus influentes et/ou les plus représentatives.

*Des circonstances légales et historiques expliquent ce qui distingue la Coparmex (Confederación Patronal de República Mexicana) de toutes les autres organisations patronales. Elle a été fondée en 1929 pour s'opposer au Code du travail proposé par le Président de la République Emilio Portes Gil, et de manière à offrir au secteur privé une stratégie autre que celle des organisations animées par l'État. Contrairement aux Confédérations officielles qui affilient par obligation légale des entreprises industrielles ou commerciales, la Coparmex réunit des hommes d'affaires, sur une base volontaire et individuelle, en fonction de leurs qualités d'entrepreneurs. La confédération patronale regroupe les Fédérations patronales constituées par les Centres patronaux (syndicats patronaux) affiliés à la Coparmex dans une même région géographique. Les Centres patronaux sont organisés localement par les entrepreneurs-membres qui s'enregistrent comme "syndicats patronaux" auprès du Secrétariat du travail. La mission de l'organisation, comme le stipulent ses statuts internes, est de:

"Pugnar, mediante la unión y representación de los empresarios afiliados voluntariamente, por la excecencia de la empresa, el cabal establecimiento de un modelo de Economía de Mercado co Responsabilidad Social y la Participación ciudadana, en areas de edificación de un México justo,

²¹Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 123, Apartado A, Fracción XVI.

²²Ley Federal del Trabajo, Título Séptimo, capítulos I y II.

libre, próspero y respetuoso de la persona humana, de la verdad y del derecho y, por tanto, más apto para la consecución del bien común”²³

La Coparmex dont les objectifs dépassent le cadre économique pour s'intéresser aussi activement aux relations de travail et à la situation socio-politique du pays, et dont la base d'affiliation est multisectorielle, prétend représenter l'ensemble des intérêts patronaux. La Coparmex occupe une place marquante dans la structure de représentation du secteur privé par son statut légal et son organisation interne, comme par pugnacité politique. Elle représentait en 1990 environ 30 000 entrepreneurs réunis en 8 fédérations et 57 Centres patronaux répartis géographiquement²⁴.

*L'Asociación de Banqueros de México (ABM), fondée en 1928, regroupait la presque totalité des institutions financières du pays (82) mais fut dissoute en 1982 lors de la nationalisation des banques²⁵. Elle incorporait directement sous le même statut les institutions bancaires privées et publiques nationales ou étrangères. Comme l'ABM, la Asociación Mexicana de Institutos de Seguros (AMIS) et la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa (AMCB), créées en 1946 et 1980, représentent tous les membres de leur champ d'activité (59 et 25 respectivement en 1990).

*Le Consejo Mexicano de Hombres de Negocio (CMHN), association civile multisectorielle, a été institué en 1962 comme un acte de contestation de la présidence de López Mateos. Le CMHN réunit les hommes d'affaires les plus puissants du pays (37 en 1993) qui, pour devenir membres, doivent y être unanimement invités ou avoir hérité du titre²⁶.

*Finalement, pour se désolidariser et contester les Confédérations et les associations civiles patronales existantes, plusieurs petites associations indépendantes du secteur privé, comme la Asociación Nacional de Industriales de la Transformación (ANIT)²⁷, se sont également formées.

²³Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), Las federaciones, los centros y las delegaciones, Manual de Centros 2, Mars 1996.

²⁴ Matilde Luna et Ricardo Tirado (1992), p.66.

²⁵Nous considérons utile de signaler son existence car cette organisation a occupé une place non négligeable dans la vie politique mexicaine et elle a été un des membres-fondateurs du Consejo Coordinador Empresarial. De plus, cette association pourrait revoir le jour avec la récente privatisation bancaire.

²⁶Les 37 membres du CMHN représentent les 70 groupes économiques mexicains les plus importants, disposent d'un actif de plus de 100 milliards de pesos et emploient 450 000 travailleurs. "La élite del empresariado mexicano", dans *Perfil de la Jornada*, 1 et 2 avril 1991.

²⁷La ANIT, petite association d'affiliation volontaire qui compterait présumément environ 1 600 membres (essentiellement micro et petites entreprises), a vu le jour en 1986 en réponse au manque de représentativité des organismes du secteur privé afin de militer publiquement pour la liberté d'affiliation des entrepreneurs.

	<u>CCE</u>	<u>CONCANACO</u>	<u>CONCAMIN</u>	<u>Canacintra*</u>	<u>CMHN</u>	<u>AMCB</u>	<u>AMIS</u>	<u>CNA</u>	<u>Coparmex</u>
Date de fondation	7 mai 1975	12 juillet 1917	13 sept. 1918	5 déc. 1941	13 sept. 1962	16 mai 1980	1er août 1946	27 avril 1984	26 sept. 1929
Statut juridique	Association civile	Institution Publique Autonome	Institution Publique Autonome	Institution publique autonome	Association Civile	Association Civile	Association civile	Association Civile	Syndicat
Type d'affiliation	Volontaire	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire	Sur invitation	Volontaire	Volontaire	Volontaire	Volontaire
Base d'affiliation	Associations patronales	Cámaras regionales/entreprises	Cámaras et associations spécialisées /entreprises	Entreprises et délégations	Entrepreneurs	Entreprises	Entreprises	Mixte	Centres régionaux/ entrepreneurs
Nb d'associations membres	7	261	75 cámaras et 42 asso.	71 délégations	.	.	.	27	57
Nb d'entreprises membres	905 121	500 000	125 500	82 000	37	25	59	250 000	30 000
Couverture relative	Ample	Moyenne (43,10%)	Ample (86,51%)	Ample	Moyenne	Ample	Ample	Réduite	Réduite
Secteurs d'activités	plurisectoriel	Commerce, services et tourisme	Industrie	Industrie	Plurisectoriel	Finance	Finance	Agriculture et agroindustrie	Plurisectoriel

Sources: Matilde Luna et Ricardo Tirado. El Consejo Coordinador Empresarial. Una radiografía. UNAM, 1992

* Même si la Canacintra appartient juridiquement à la CONCAMIN et qu'elle n'occupe pas le même rang hiérarchique que les autres associations, elle est présentée ici compte tenu de son importance et de son autonomie relative.

Tableau I. Les principales associations entrepreneuriales

Exclues du Consejo Coordinador Empresarial, elles sont généralement désignées comme étant des “organisations autonomes (ou indépendantes) dissidentes”.

➤ **Un organisme de représentation “parapluie” :
Le Consejo Coordinador Empresarial (CCE)**

Afin d’élaborer une stratégie cohérente et coordonnée face aux politiques gouvernementales de Luis Echeverría, les milieux d’affaires décidèrent en 1975 de créer une association civile qui unifierait les entrepreneurs de manière à présenter un front commun.

Le Consejo Coordinador Empresarial (CCE) a été organisé comme:

“une association d’associations, c’est-à-dire une organisation créée pour regrouper uniquement et exclusivement des associations, qui à leur tour affilient directement des entrepreneurs, des entreprises, ou des organisations de niveau inférieur qui réunissent des membres individuels”²⁸

La CCE chapeaute sept organisations dites “coupoles” qui dispose chacune d’un droit de vote:

- la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN)
- la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO-Servitur)
- la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex)
- le Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, A.C. (CMHN)
- la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa, A.C. (AMCB)
- la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, A.C. (AMIS)
- le Consejo Nacional Agropecuario, A.C.(CNA)

²⁸Matilde Luna et Ricardo Tirado (1992), *Op. Cit.*, p.37.

ainsi que plusieurs associations ayant droit de participer aux assemblées mais ne disposant pas d'une voix décisionnelle, soit:

- la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra)
- la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México (Canaco-D.F.)
- le Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI)
- le Consejo Nacional de Comercio Exterior (CONACEX)
- la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM)

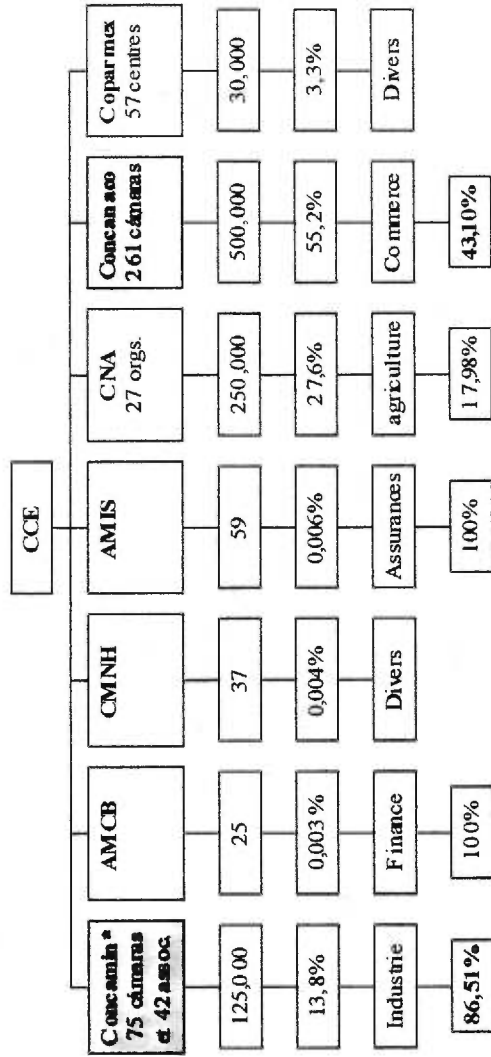
L'énoncé des domaines économiques couverts par les associations membres, met en évidence le fait que le CCE est une organisation multisectorielle (industrie, commerce, alimentation, services, assurances et finances). Ce qui explique qu'il puisse se targuer de représenter l'ensemble des entrepreneurs peu importe leur vocation, leur taille et leur situation géographique. En 1990, y étaient ainsi affiliés près de 905 125 membres du monde des affaires²⁹.

Il faut souligner d'une part, que la structure organique du Conseil privilégie une division fonctionnelle des activités économiques au détriment d'une organisation selon des critères de taille ou géographiques, et d'autre part, que les entreprises (ou entrepreneurs) affiliées au CCE ne le sont qu'indirectement et l'y sont pour leur grande majorité obligés par la loi.

Le CCE constitue donc un organisme "coupole" unissant les associations patronales mexicaines les plus importantes qui, pour les sept organisations membres de plein droit, disposent chacune d'une voix équivalente. Si le Conseil est régi par le Code Civil en tant qu'association civile, ses membres n'en continuent pas moins de l'être par leurs propres statuts internes.

La structure organisationnelle de la représentation du secteur privé mexicain se caractérise donc par la diversité des types d'associations qui la composent. Des confédérations officielles détenant légalement le monopole de la représentation et auxquelles toute entreprise est tenue de s'affilier, comme des groupes autonomes (associations civiles ou patronats d'employeurs) coexistent en un système dualiste, clivé hybride et mal défini. Cette structure qui n'interdit ni l'affiliation multiple, ni les empiètements de compétences et les chevauchements de juridictions, ne recèle aucun

²⁹Matilde Luna et Ricardo Tirado, *Op. Cit.*, p. 40.



Nombre de membres (approximatif)

% chaque asso / nb total de membres affiliés au CCE (905,121)

Secteur d'activités principal

% chaque asso. / nb total d'entreprises dans le pays (par secteur d'activités)

□ Confédérations officielles régies par la Ley de Cámaras

* Les données sur la CONCAMIN in cluent la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra) regroupant 82,000 membres

CONCAMIN: Confederación de Cámaras Nacionales de la Industria
 AMCB: Asociación Mexicana de Casas de Bolsa
 CMNH: Consejo Mexicano de Hombrres de Negocios
 AMIS: Asociación Mexicana de Instituciones de Seguro
 CNA: Consejo Nacional Agropecuario
 CONCANASOC: Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio
 Coparmex: Confederación Patronal de la República Mexicana

Organigramme 1. Structure du Consejo Coordinador Empresarial (CCE)

mécanisme de coordination hiérarchique véritable. Même l'organisme "parapluie" créé pour organiser et agencer les intérêts et stratégies des différentes associations patronales, loin de fournir les outils d'une rationalisation de leurs opérations et de leurs relations, sanctionne cette conjoncture "extrêmement hétérogène, vaste et complexe, (...) traversée par de multiples contradictions"³⁰.

▪ **Les problèmes de représentation au sein de la structure associative patronale mexicaine**

Si les organisations du secteur privé sont devenues des acteurs majeurs de l'arène politique, cette position privilégiée n'a néanmoins pas nécessairement profité à tous les secteurs de la communauté entrepreneuriale qui sont loin d'être équitablement représentés aux divers niveaux de la structure associative. Il s'agira, dans ce chapitre, de cerner les difficultés majeures auxquelles sont confrontés les membres du secteur privé pour articuler et faire valoir leurs intérêts et demandes à travers leurs organisations. Pour ce faire, un bref panorama de la composition du secteur privé national permettra, dans un premier temps, de cerner les principaux problèmes auxquels sont confrontés les organisations patronales.

En 1988, 99,5% des membres du secteur privé mexicain (environ 1 298 000 établissements) appartenaient à la "petite entreprise"³¹, et en particulier à la catégorie qualifiée de micro-entreprises³². Près de 50% de la production manufacturière était alors contrôlée par seulement 2% des industries; même phénomène en 1981 pour le secteur commercial dont 1,07% des établissements commerciaux concentraient 20,3% des revenus nationaux du commerce et 25,4% des emplois³³. Ces

³⁰Matilde Luna y Ricardo Tirado (1992), *Op.Cit.*, p. 33.

³¹L'expression générique "petite entreprise" renvoie aux micro (moins de 15 employés), petites (entre 16 et 100 employés) et moyennes entreprises (entre 101 et 250 employés).

³²À titre d'exemple, la répartition des firmes industrielles en 1990 était la suivante:

Classification	Nombre d'employés	Nombre d'établissements
Grandes entreprises	+ de 250	1 948
Moyennes entreprises	101-250	3 361
Petites entreprises	16-100	19 368
Micro entreprises	1-15	90 368

dans, Cristina Puga, Empresarios medianos, pequeños y micro: Problemas de organización y representación, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1992 p.20

³³La disponibilité, la fiabilité, et la pertinence des données de recensement sur le secteur privé mexicain sont extrêmement problématiques, de par leur rareté, leur origine et la méthodologie qui a présidé à leur élaboration. Nous

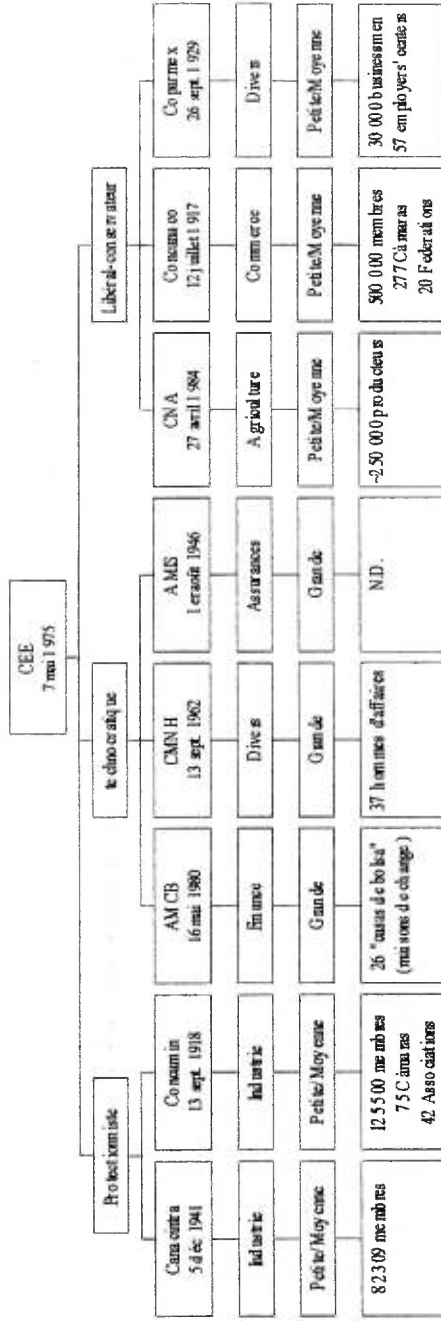
statistiques révèlent l'extrême polarisation entre une grande entreprise très restreinte, mais qui concentre des ressources exceptionnelles, et une petite entreprise très peu lucrative, composant pourtant la quasi totalité du secteur privé.

Outre cette stratification, les deux groupes se différencient de plus par leurs intérêts et leurs orientations économiques. Contrairement à la grande entreprise, les micro-, petites et moyennes entreprises, généralement orientées vers le marché intérieur, sont non productives et peu avancées sur le plan technologique. Représentant des intérêts très hétérogènes, cette classe, jusqu'aux années quatre-vingt, a été protégée par les subsides et les politiques protectionnistes de l'État. Or, depuis la crise de la dette, la récession économique, l'inflation chronique, la contraction du marché interne, l'intensification de la compétition et le manque de crédits ont lourdement affecté le secteur privé national. La petite entreprise ne disposant que de très peu de ressources et de moyens, a dû coûte que coûte chercher à s'adapter au nouveau programme de développement économique néolibéral et au redoublement de la compétition dans un nouveau marché marqué par la libre entreprise et l'ouverture des frontières. Les changements économiques majeurs survenus depuis les années quatre-vingt n'ont fait qu'exacerber la polarisation et la division interne du patronat. Ce contexte oblige à un réexamen du pouvoir réel des associations à représenter les intérêts de tous les pans du secteur privé.

Les orientations politico-idéologiques adoptées par les associations patronales constituent la première pierre d'achoppement à laquelle se heurte une grande partie des milieux d'affaires pour se faire représenter fidèlement par les organisations dont ils disposent.

Pour répondre à la crise de la dette qui éclate en 1981-1982, les gouvernements successifs ont instauré un plan de restructuration économique basé sur le modèle néolibéral dont l'application a été accentuée après 1988. Quoique cette réforme économique heurtât de plein fouet les milieux d'affaires et, en particulier, la petite entreprise orientée vers le marché interne, les études démontrent que toutes les organisations patronales importantes ont finalement adopté et promu la restructuration

tirons ici nos statistiques de Cristina Puga (1992), *Op.Cit.* pp. 19-20. Nous nous en remettons à ces données, qui ont été maintes fois citées suite à la parution de l'étude Puga, en considérant qu'elles tracent un tableau grosso modo conforme à la réalité, tout en soulignant qu'elles sont quelque peu vétustes (1988 et 1981), qu'elles reposent sur une méthodologie mal définie et qu'elle ne permettent pas d'inclure l'important secteur informel de l'économie qui représente pourtant entre 25 et 30% du PNB. Nous nous permettons de citer un autre renseignement statistique intéressant sur l'extrême disparité au sein du secteur privé national. En 1993, 0,2% des établissements ayant plus de 250 employés (industrie, commerce et services autres que financiers) auraient généré près de 44% des revenus de l'ensemble des entreprises; tandis que 12% des revenus totaux étaient répartis entre les 94,6% des établissements de moins de 15 employés. Taeko Hoshino, "Adaptation of Mexican Enterprises to the New Economic Environment, dans, Taeko Hoshino, Arturo Alvarado, Ilan Bizberg et Sgaron McConnel, The Transformation of the Business Sector under Economic and Political Reforms: The Case of Mexico, rapport de recherche conjointe entre The Institute of Developing Economies (Tokyo) et El Colegio de México, mars 1997, p.40.



Factions politiques

Associations affiliées

Principal secteur d'activités

Taille des membres

Nombre de membres

CEE: Consejo Coordinador Empresarial

Concanamin: Confederación de Cámaras Industriales

Conacanaco: Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio Servicios y Turismo

Canacintra: Cámara Nacional de la Industria de Transformación

Coparmex: Confederación Patronal de la República Mexicana

AMCB: Asociación Mexicana de Casas de Bolsa

CMNH: Consejo Mexicano de Hombres de Negocio

AMIS: Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros

CNA: Consejo Nacional Agropecuario

Source: Matilde Luna and Ricardo Tirado, *El Consejo Coordinador Empresarial. Una radiografía*, Instituto de Investigaciones Sociales:UNAM, 1992.

Organigramme 2. Le Consejo Coordinador Empresarial (CEE) et l'orientation politique de ses filiales

néolibérale³⁴. Depuis 1987, cette symbiose idéologique entre le gouvernement et les associations patronales a été ostensiblement démontrée par la signature des “pactes économiques” et par les négociations de l’Accord de Libre-Échange Nord-Américain.

La réorientation politique de la Canacinfra offre une illustration exemplaire de l’inadéquation entre les positions défendues par les organisations entrepreneuriales et les membres du secteur privé. Cette cámara dont 78,8% et 15,8% des 82 309 adhérents sont respectivement des micro- et petites entreprises³⁵, vouée historiquement à la défense de la petite entreprise, a néanmoins appuyé le programme économique gouvernemental et l’ALÉNA, malgré le cortège de difficultés et de faillites en série qu’ils entraînaient.

Si les stratégies des associations patronales ne répondent manifestement pas aux demandes d’une grande partie du secteur privé, d’autres obstacles plus latents et permanents ont aussi entravé une meilleure représentativité de ces organisations.

Les dispositions de la *Ley de Cámaras de Comercio y las de Industria* de 1941 ne favorisent pas, par nature, la meilleure représentativité des organisations patronales, même si elles permettent à tous les entrepreneurs de se faire représenter. D’une part, tous les commerces et les industries, astreints à adhérer à la cámara qui leur est assignée, et ultimement à l’une des deux Condéférations, se voient ainsi privés de leur droit à la libre association. De plus, la législation entrave, entre autres, la formation de cámaras, selon des critères de taille, de région, et/ou de secteur, et donc plus représentatives au sein des Confédérations.

Les statuts internes des Confédérations officielles imposent une structure extrêmement hiérarchique, centralisée au sommet, qui multiplie les paliers d’autorité, et qui entrave la transmission des demandes entre la base et les hautes sphères dirigeantes. La concentration du pouvoir des Confédérations à Mexico dessert aussi les intérêts patronaux régionaux et locaux dont l’importance

³⁴Pour une analyse plus détaillée des positions politiques et idéologiques des organisations patronales voir entre autres, Jacobo Edmundo, Matilde Luna et Ricardo Tirado, “Empresarios, pacto político y coyuntura actual en México”, *Estudios Políticos*, Vol. 8, núm. 1, enero-marzo 1989, p4-15; Matilde Luna et Ricardo Tirado, “Los empresarios en el escenario del cambio: Trayectoria y tendencias de sus estrategia de acción colectiva”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LV / núm. 2, abril-junio 1993, pp. 243-271; Carlos AlbaVega, “Los empresarios y el Estado durante el salinismo”, *Foro Internacional*, Vol XXXVI, núm 1-2, enero-junio, 1996, pp. 31-79; Cristina Puga et Ricardo Tirado (éd.), *Los empresarios mexicanos ayer y hoy*, UNAM-UAM-Consejo Mexicano de ciencias sociales: Ediciones el Caballito, 1992; Cristina Puga, *México: Empresarios y Poder*, UNAM-Miguel Ángel Porruá, 1993; Ricardo Tirado, “Las organizaciones empresariales y el corporativismo empresarial mexicano”, dans Matilde Luna et Ricardo H. Pozas (éd.), *Relaciones corporativas en un período de transición*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1992, pp 261-275, et Matilde Luna et Ricardo Tirado, *El Consejo Coordinador Empresarial: Una radiografía*, Facultad de ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1992.

³⁵ Non seulement la Canacinfra rassemble essentiellement en son sein des micro entreprises, mais ces dernières représenteraient jusqu’à 68% du nombre total d’entreprises de ce type au pays. Cristina Puga (1992), *Op.Cit.*, p.30.

économique est de plus en plus importante et crée ainsi conflits et frustrations entre les cámaras et leur organe central.

La structure du Consejo Coordinador Empresarial, en amplifiant les difficultés déjà présentes au sein des associations-membres, est à l'origine d'une multitude de problèmes de représentation. Son organigramme entérine une profonde asymétrie entre les intérêts respectifs de la grande et de la petite entreprise, entre les intérêts du Centre et ceux des régions, comme une inégalité statutaire entre les membres affiliés indirectement à la "cupula".

Dans la structure fonctionnelle du CCE, deux types d'intérêts sont écartés, ceux relatifs à la taille de l'entreprise et ceux dépendant de son implantation régionale et locale qui ne sont représentés qu'indirectement à travers les filiales. La Canacintra qui représente pourtant la petite entreprise mexicaine, c'est-à-dire, il faut le rappeler 99% du secteur privé, ne dispose que d'un rôle très ambigu au sein du Conseil, en ayant le droit d'y participer, mais non d'y voter. Parallèlement à la sous-représentation notoire des micro-, petites et moyennes entreprises, la très grande entreprise et le secteur financier sont sur-représentés à travers le CMHN, la AMIS et la AMCB. Ces dernières organisations qui ne regroupent que 0,01% de la base d'adhérents indirects (121 membres) de la CCE disposent au sein de ses instances trois votes sur sept (c'est-à-dire 47,85% du pouvoir de décision), alors que la CONCANACO qui réunit plus de 55% des membres indirects du Conseil (500 000) ne peut se prévaloir que d'un vote sur sept (14,28%). De plus, comme les géants économiques ont aussi des activités financières³⁶, leurs affiliations multiples favorisent encore davantage la formation d'un bloc de pouvoir extrêmement puissant par les trois organisations élitistes³⁷.

Outre cette sous-représentation de la petite entreprise inscrite dans la structure même du CCE, il n'existe dans le fonctionnement de cette "association d'associations", aucun contrôle des statuts internes des associations-membres. Le Conseil ne résout donc en rien les problèmes de représentativité rencontrés au sein de ses filiales, mais ajoute plutôt de nouveaux paliers à une structure de représentation très hiérarchisée qui en comporte déjà de multiples. Cette structure organisationnelle ne règle pas non plus les ennuis significatifs que peuvent occasionner, d'une part, la

³⁶Sur l'implication des très grandes firmes dans le secteur financier voir, Matilde Luna et Ricardo Tirado (1992), *Op. Cit.*, p. 64; Celso Garrido et Cristina Puga (1990), *Op.Cit.*, p.56; Carlos Morera et Jorge Basave, "El poder en la Bolsa", *Brecha*, núm. 1, 1987; Miguel Basáñez, *La lucha por la hegemonía en México:1968-1980*, Siglo Veintiuno editores, séptima edición, 1988, p.82; et Maxfield, Sylvia et Anzaldúa, Ricardo Montoya (Ed.) (1987), *Government and Private Sector in Contemporary Mexico*; La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1987.

³⁷L'origine des présidents du CCE, presque tous issus du CMHN, de la AMIS, de la AMCB et de l'ancienne AMB, représente aussi un bon indicateur du poids de ces associations élitiste dans la direction du Conseil.

différence de statuts entre les adhérents affiliés indirectement (69% le sont par affiliation obligatoire à travers la CONCANACO et la CONCAMIN) et, d'autre part, les empiétements de juridictions entre les différentes organisations prétendant représenter l'ensemble des intérêts du secteur privé (CCE, Coparmex, CMHN).

Enfin, la désaffectation massive des membres des cámaras, malgré les dispositions législatives, a amoindri la représentativité et, par conséquent, la légitimité des dispositions que la CONCAMIN et de la CONCANACO prétendaient prendre au nom de l'ensemble de la communauté industrielle et commerciale.

En bref, la représentation du secteur privé souffre d'importantes lacunes et faiblesses. Comme le souligne Hernández Rodríguez, le problème de la représentativité des associations patronales ne réside pas dans le fait qu'elles regroupent ou non les membres du secteur privé³⁸, mais dans le fait que de sérieux problèmes structurels au niveau du CCE et au niveau de ses associations-membres se combinent à des orientations idéologiques qui ne correspondent pas aux demandes et aux intérêts de la majeure partie des entrepreneurs. Problème de non représentativité d'autant plus flagrant et épineux, qu'il touche essentiellement la petite entreprise, et que les difficultés liées aux changements structurels de l'économie que le secteur privé rencontre, depuis la fin des années soixante-dix, sont restées sans écho dans les associations patronales.

³⁸Rogelio Hernández Rodríguez, "Problemas de representación de los organismos empresariales", dans Cristina Puga et Ricardo Tirado (1992), *Op. Cit.*, p. 258.

B) L'évolution des relations entre les associations patronales mexicaines et l'État

▪ De la Révolution à la crise de la dette

Le capitalisme mexicain n'est pas le fruit de l'essor autonome d'une classe entrepreneuriale, mais d'un programme gouvernemental orienté vers le développement d'une industrie nationale. Les dirigeants post-révolutionnaires implantèrent un modèle de développement basé sur l'industrialisation, qui devait assurer la souveraineté politique du pays par son indépendance économique. Le programme d' "industrialisation par la substitution des importations", fondé sur des schémas protectionnistes et de subsides gouvernementaux, allait donner à l'État un rôle crucial dans le développement économique mexicain. L'État non seulement protégeait les entreprises nationales de la compétition externe, investissait massivement dans un plan d'infrastructures nationales³⁹, mais subventionnait aussi le secteur privé par une faible imposition, des allocations directes, et une politique de prix à rabais des produits et services des entreprises publiques. L'endettement public inhérent à ce modèle était justifié selon le principe de "propiciar la reinversión de utilidades y dar incentivos a las inversiones más productivas por medio de subsidios y exenciones"⁴⁰.

De 1941 jusqu'aux années 1970, les relations entre l'État et les associations patronales furent relativement simples et calmes. Profitant des fruits de la croissance économique des "Trente Glorieuses"⁴¹, le secteur privé se tenait à distance des remous de la vie publique. La coopération entre l'État et les organisations entrepreneuriales résultait d'un accord tacite et d'une reconnaissance mutuelle de son intérêt : les entrepreneurs avaient besoin de l'aide de l'État qui, de son côté, comptait sur les entrepreneurs pour assurer la prospérité du pays. Le discours des Confédérations et des autres associations entrepreneuriales, durant ces années, était intimement lié au programme étatique,

³⁹Entre 1935 et 1960, plus de la moitié des investissements publics étaient destinés aux infrastructures, au transport et aux communications. Carlos Arriola Woog (1992), *Op. Cit.*, p.40.

⁴⁰Extrait du discours d'Antonio Ortiz Mena, Secrétaire de Hacienda, ayant dirigé le "développement stabilisateur". Antonio Ortiz Mena, "Desarrollo estabilizador, una década de estrategia económica en México", dans *Discursos y declaraciones, 1964-1970*, SHCP, México, p.506. Citation tirée de Rogelio Hernández Rodríguez, "Las relaciones entre el empresariado y el Estado. La génesis de un conflicto", dans Javier Elguea Solís (éd.), *La economía mexicana y sus empresarios*, Universidad Anáhuac del Sur, 1989, p. 47.

⁴¹Pendant trois décennies (1940-1970) l'économie mexicaine a connu sans interruption une croissance moyenne de plus de 6% par année. On parle également de "Miracle Mexicain".

admettant le rôle de l'État dans la société, et plus précisément dans l'économie. Comme le soulignent Celso Garrido et Cristina Puga:

“[E]l acuerdo entre empresarios y Estado suponía de manera tácita la abstención política de la clase empresarial. Aún cuando no existía ninguna prohibición al respecto, el carácter civil y consultativo de sus organizaciones, y la no inclusión de los empresarios como sector del partido oficial, mantuvieron alejado al conjunto de los empresarios cualquier participación en puestos públicos o en política electoral y partidaria”⁴².

Cette période a été caractérisée globalement par l'intégration de fait, non de droit, des associations patronales au sein du système politique. Considérées comme les organes de représentation légitimes du secteur privé, les organisations officielles (CONCANACO, CONCAMIN et sa principale filiale Canacindra) ont été généralement largement consultées, publiquement⁴³ ou discrètement, par les gouvernements. Cette politique de concertation ne découlait pas nécessairement de leur statut, en fait, comme le propose Matilde Luna, l'importance qui leur a été accordée:

“ derivaría no sólo de esas bases legales sino también del conjunto de prácticas e instituciones que se fueron consolidando al paso de los gobiernos postrevolucionarios: el Estado intervencionista, el presidencialismo, el PRI y la ausencia de una significativa política de partidos, contribuyeron al desplazamiento de la política hacia un terreno de la administración estatal, definiendo, en la práctica, a los organismos gremiales como actores políticos”⁴⁴.

Même des organisations patronales dissidentes, comme la Coparmex et le CHMN, ont été prises en compte par l'État. Néanmoins cette pratique consultative, considérée par les gouvernements comme une “courtoisie” (“*caballerosidad*”), variait selon l'orientation générale propre à chaque présidence. Si l'État avait ainsi pris la “saine habitude” (“*sana costumbre*”) d'écouter les associations patronales, ces consultations n'ont pas acquis un caractère institutionnel, ce qui explique

⁴²Celso Garrido et Cristina Puga (1990), “Transformaciones recientes del empresariado mexicano”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LIII núm. 2, abril-junio 1990, p.44.

⁴³ La création du Consejo Nacional de Economía (1941), de la Convención Nacional de Causantes (1947), du Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional (1954), entre autres, attestent de l'existence de consultations publiques avec les associations du secteur privé.

⁴⁴Matilde Luna (1993), “¿Hacia un corporativismo liberal? Los empresarios y el corporativismo”, *Estudios Sociológicos*, Vol. V, núm. 15, sept-dic. 1987, p.259.

les revendications constantes des associations patronales, depuis les années 1960, pour être reconnues comme des interlocuteurs obligés⁴⁵.

Cet état de fait découlait d'une importante liberté d'action du gouvernement face au secteur privé.

Comme l'explique Julio Labastida:

“la separación de los canales de reclutamiento de los miembros del grupo gobernante y de los grupos empresariales ha servido para dar un margen de acción y un poder de negociación más amplio al grupo gobernante en sus relaciones con los sectores empresariales, así como para tranquilizar a los cuadros políticos intermedios, que son la base inmediata de apoyo al grupo gobernante, acerca de que los principales puestos públicos no serán acaparados por miembros de la clase dominante cerrándoles sus posibilidades de ascenso. Finalmente a contribuido a mantener la imagen del Estado arbitrario, situado por encima de los intereses de las distintas clases sociales”⁴⁶.

Les années soixante-dix marquèrent la fin brutale de trente ans de coopération entre l'État et le secteur privé mexicain. De la Présidence de Luis Echeverría (1970-1976), les milieux d'affaires en gardent encore aujourd'hui un souvenir angoissant (voire, cauchemardesque et mythique)⁴⁷.

À la fin des années soixante, le modèle de “développement stabilisateur” s'essouffait sérieusement et des changements s'imposaient. Le financement de la croissance économique par le déficit public était parvenu à des excès tels que le gouvernement maintenait coûte que coûte en vie de larges pans du secteur privé, pourtant non rentables et menacés par la banqueroute. En accédant au pouvoir, Luis Echeverría (1970-1976) dut affronter non seulement un modèle économique en pleine agonie, mais une situation sociale désastreuse qui menaçait de se transformer en grave crise politique⁴⁸. Le président chercha à redresser la situation en conciliant investissements sociaux et repositionnement du modèle économique sur des bases plus productives. L'État, pendant cette période, augmenta

⁴⁵À propos des revendications des associations patronales, quant à leur reconnaissance étatique comme interlocuteur obligatoire du gouvernement, voir, entre autres, Cristina Puga (1993), *Op. Cit.*, p.84-86. et Rogelio Hernández Rodríguez (1989), *Op.Cit.*.

⁴⁶Julio Labastida, “Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio”, dans *El perfil de México en 1980*, Vol. 3, Siglo Veintiuno, 2ième édition, 1973, p.139. Voir aussi Carlos Arriola Woog (1982), *Op. Cit.*, et Thomas E. Skidmore et Peter H. Smith., *Modern Latin America*, Oxford University Press, 1992, pour une même explication de l'indépendance étatique face au secteur privé.

⁴⁷Lors des entrevues conduites pendant l'été 1997 à Mexico, tous les dirigeants d'associations patronales (officielles et autonomes) interrogés sur l'évolution des relations entre l'État et le secteur privé se sont avant tout attachés à relater avec force détails négatifs et épiques l'épisode Echeverría. Voir aussi, Rogelio Hernández Rodríguez qui souligne cyniquement que “El recuerdo de Echeverría aún les quita el sueño a los hombres de negocio”...

⁴⁸Si le Mexique avait connu trente ans de croissance économique, les fruits de ce développement avaient été presque exclusivement réinvestis dans les infrastructures ou le secteur privé et non à l'intérieur de la population. À la fin des années soixante, les indicateurs sociaux (pauvreté, analphabétisme, santé, etc.) étaient catastrophiques.

considérablement sa mainmise sur l'économie à travers, entre autres, la manipulation des crédits. En 1970, l'État était l'actionnaire majoritaire de neuf des dix, puis de treize des quinze plus grandes entreprises mexicaines⁴⁹. Le gouvernement s'attela également à revoir à la hausse la politique fiscale des entreprises. Cette intensification de la prise de contrôle étatique dans l'économie a été rendue possible par l'indépendance des pouvoirs publics face au secteur privé. Les réformes gouvernementales se firent sans aucune consultation des associations patronales soulevant l'ire du secteur privé et une vaste campagne de protestation de la part des organisations patronales comme de leurs membres. La contestation dégénéra rapidement en un affrontement direct entre les entrepreneurs et le gouvernement, au cours duquel les discours agressifs et diffamatoires fusèrent de toutes parts. Même si durant la présidence d'Echeverría le secteur privé ne cessa de connaître une croissance continue⁵⁰, le climat de conflit ne cessa de s'envenimer, les associations remettant de plus en plus publiquement en cause le gouvernement. Le duel quittait le terrain purement économique pour s'installer dans le politique. Les entrepreneurs utilisèrent deux types d'armes pour faire fléchir le gouvernement: l'arme économique et l'arme politique. D'une part, les entrepreneurs réduisirent leurs investissements et engagèrent une fuite de capitaux massive⁵¹ qui atteignit des "proportions alarmantes"⁵² en 1976. D'autre part, la création du Consejo Coordinador Empresarial (CCE) en 1975, fut le fruit du front commun du secteur privé contre le gouvernement et l'illustration manifeste de sa nouvelle orientation politique. Les membres du secteur privé se lancèrent aussi dans une campagne publique de déstabilisation de l'État, ne lésinant pas sur la propagation de fausses rumeurs, et cherchèrent à obtenir l'appui d'autres groupes de la société (en particulier les classes moyennes urbaines et le PAN). Si le mouvement de contestation du secteur privé n'est guère parvenu à faire plier le gouvernement Echeverría, les problèmes économiques qu'il a occasionnés ont sérieusement nuit à l'efficacité des réformes gouvernementales et ont créé une "crise de confiance" inédite envers l'Exécutif⁵³.

⁴⁹Voir, Thomas E. Skidmore et Peter H. Smith (1992), *Op. Cit.*, pp. 243-244.

⁵⁰Pour des indicateurs de la croissance du secteur privé durant la présidence d'Echeverría, voir Rogelio Hernández Rodríguez (1989), *Op. Cit.*, p.60.

⁵¹Il n'existe pas de données statistiques fiables quant au désinvestissement et à la fuite de capitaux durant cette période. Voir, Carlos Arriola Woog (1982), *Op.Cit.*, p.84.

⁵²La fuite des capitaux gagna une telle ampleur en 1976 que le gouvernement dévalua le peso dans un premier temps de 60%, et d'encore 40% seulement un mois plus tard. Thomas E Skidmore et Peter H. Smith (1992), *Op.Cit.*, p. 245.

⁵³Voir, Amparo Casar et Matilde Luna (coord.), *trabajo colectivo*, "Los Empresarios y el Estado en México: un análisis político" dans Celso N. Garrido (éd.), *Empresarios y Estado en América Latina*, Grupo de Trabajo Clacso 'Empresarios y Estado', CIDE- Fundación Friedrich Ebert - UNAM (Instituto de Investigaciones Sociales - UAM, 1989, p. 212-213; René Millan, *Los empresarios en México 1970-1982: Crónica social*, Mimeo, 1984; Matilde Luna, René Millan et Ricardo Tirado, "Una nueva voluntad política. Los empresarios en el gobierno de Miguel de la Madrid", *Revista Mexicana de Sociología*, num. 4, oct.-dic. 1985.

José López Portillo (1976-1982) amorça ainsi son *sexenio* dans une conjoncture de grave crise économique et d'altération des relations entre l'État et le patronat. Il mit tout en œuvre pour se distinguer idéologiquement de son prédécesseur, en instaurant un programme qui reconnaissait le secteur privé comme un interlocuteur privilégié et déterminant dans le cadre de la reconstruction économique⁵⁴. Le nouveau gouvernement abandonna donc le discours populiste de la Révolution, mis en place un programme de réformes politiques qui ouvrait quelque peu les portes à l'opposition politique, et implanta de nouvelles mesures économiques (dégrèvements fiscaux et subsides à travers le contrôle des prix et services du secteur privé⁵⁵). La découverte d'importants gisements pétroliers⁵⁶ et les conditions favorables des marchés financiers internationaux vers la fin des années soixante-dix permirent, pour un temps, un retour à la confiance et donc des investissements. Comme le souligne Ricardo Carillo Aronte, "these events 'drowned the crisis with cash', generating a false economic boom which, although it improved levels of employment and popular consumption, even more dramatically increased profit levels for entrepreneurs"⁵⁷.

Le retour apparent à la prospérité et l'attitude avantageuse du gouvernement face au secteur privé désamorçèrent la 'mutinerie' des associations patronales. Le laïus du président de la CONCAMIN est à cet égard très révélateur:

"Si nous fûmes les propagateurs de rumeurs relatives à un coup d'État et au gel des comptes bancaires, aujourd'hui nous devons être les ambassadeurs du panorama positif qui se présente à moyen terme"⁵⁸.

L'ensemble des entrepreneurs tirèrent donc de leur expérience "echeverriste" la conviction profonde qu'il était nécessaire pour le secteur privé de s'impliquer dans l'arène politique. Toutefois, l'élaboration d'une stratégie leur posa le classique dilemme mexicain : devaient-ils faire pression sur l'État de l' "extérieur" , ou chercher à intervenir de l' "intérieur" au sein du PRI et des instances gouvernementales?⁵⁹

⁵⁴Voir Rogelio Hernández Rodríguez (1989), *Op. Cit.*, et 'travail collectif' (1989), *Op.Cit.*, p.212.

⁵⁵Les subsides gouvernementaux et remises fiscales qui ne représentaient en 1977 que 5,2% du PNB atteignirent en 1981 plus de 14,7% du PNB. Voir Rogelio Hernández Rodríguez (1989), *Op.Cit.* , p.63.

⁵⁶Les revenus pétroliers passèrent de 500 millions de dollars américains en 1976 à 13 milliards en 1981. Voir, Thomas E. Skidmore et Peter H. Smith (1992), p.247.

⁵⁷Ricardo Carrillo Arronte, "The Role of the State and the Entrepreneurial Sector in Mexican Development", dans Sylvia Maxfield et Ricardo Anzaldúa M. (éd.), *Government and private sector in contemporary Mexico*, Center for U.S.-Mexican Studies, La Jolla:University of California, Monograph Series 20, 1987, pp. 58-59.

⁵⁸"Si fuimos conductores de rumores en los que se habló de golpe de Estado y congelación de cuantías bancarias, ahora debemos ser conductores del panorama positivo que se tiene a mediano plazo". Allocution du président de la CONCAMIN, Jorge Sánchez Mejorada, retranscrite dans *Excelsior*, 2 mars 1977, et citée par Carlos Arriola Woog, *Los empresarios y el Estado: 1970-1982*, Coordinación de Humanidades, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1988, p. 138.

⁵⁹Pour une description et une analyse très détaillées des stratégies et prises de position du secteur privé durant la Présidence de López Portillo (et aussi d'Echeverría) voir Carlos Arriola Woog (1988), *Op.Cit.*

La faction radicale qui s'était publiquement manifestée lors de la présidence d'Echeverría, chercha à perpétuer l'attitude contestataire à travers la création d'un parti politique ou à travers l'infiltration du PAN (Partido Acción Nacional). Les plus radicaux de ces hommes d'affaires désiraient non seulement préserver les subsides gouvernementaux et obtenir un traitement politique privilégié, mais exigeaient aussi une délimitation claire du champ d'intervention étatique dans l'économie, une garantie du droit à la propriété privée et l'établissement d'une liaison institutionnelle entre l'État et le secteur privé⁶⁰. Un très petit groupe d'entrepreneurs mené par Carlos Sparrow Sada⁶¹ tenta de créer le "Partido Liberal Mexicano", dont l'idée ne rencontra qu'opposition chez les dirigeants des associations patronales. La "pénétration" du PAN fut plus fructueuse et quelques candidats provenant du secteur privé s'y présentèrent au niveau régional. Néanmoins, cette intrusion d'un groupe d'entrepreneurs au sein du parti rencontra énormément d'opposition de la part de ses dirigeants et de l'électorat. La discordance entre la l'aile radicale et les milieux d'affaires plus modérés se manifesta clairement lors des élections à la présidence de la CONCAMIN (1977), de la CONCANACO (1977) et du CCE (1979) qui marquèrent la mise à l'écart des plus extrémistes. C'est donc la tendance plus modérée du secteur privé qui privilégiait la conciliation avec l'État, le caractère apolitique des organisations patronales et, par conséquent, une intervention dans la politique restreinte au domaine économique qui l'emporta. Cette attitude tempérée fut adoptée et défendue par les associations patronales officielles nationales et le CCE⁶² et rallia rapidement l'adhésion de la majorité du secteur privé. Le Consejo Coordinador Empresarial qui avait été créé en 1975 comme un organe de contestation virulente contre le gouvernement se replia, dès le début du *sexenio* de López Portillo, dans une position de réconciliation et des interventions limitées au domaine "économico-administratif". Dans une étude quantitative des interventions publiques du CCE, Ricardo Tirado et Matilde Luna démontrent que les deux années qui suivirent la création de l'organisme furent les plus passives de son histoire, et que jusqu'en 1980 l'organisme connut une "période de désengagement" et passa près de disparaître⁶³. La critique acerbe de l'État et des autres acteurs sociaux envers le CCE lors de sa création qui lui déniait toute légitimité à conduire une action politique et l'adhésion des milieux d'affaires au programme du nouveau gouvernement,

⁶⁰Voir *Trabajo colectivo* (1989), *Op. Cit.*, pp.212-213.

⁶¹Carlos Sparrow Sada était président de la Federación de Cámaras de Comercio de Sonora et candidat éconduit à la présidence de la CONCANACO.

⁶²Arriola Woog explique leur position plus réaliste par rapport à l'État par leur habitude de transiger avec l'État. Si cette explication est simpliste, elle a le mérite de reconnaître l'importance des canaux institutionnels pour les associations patronales. Arriola Woog (1988), *Op. Cit.*, p.141-142.

⁶³Ricardo Tirado et Matilde Luna, "El Consejo Coordinador Empresarial de México. De la Unidad contra el reformismo a la unidad para el TLC (1975-1993)", *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, Vol.57, núm.4, oct-dic. 1995, p.39-41.

expliqueraient l'effacement stratégique du nouveau Conseil pour laisser la place à d'autres partenaires, comme la COPARMEX, "mejor legitimados, habilitados y experimentados"⁶⁴. Cette dernière fut d'ailleurs la seule association patronale d'envergure à opter pour une attitude plus radicale pendant cette période, en continuité avec sa conduite traditionnelle depuis sa création en 1929.

Sous la présidence de López Portillo, l'attitude du secteur privé a donc été marquée par la démobilisation politique, la rupture de l'unité idéologique de contestation, la désarticulation de l'action de classe, et l'adoption d'une approche conciliatrice avec l'État, et un "retour de la confiance". Les associations patronales, dans ce contexte de modération, acceptèrent l' "Alliance pour la Production". Si ce changement de cap des milieux d'affaires peut s'expliquer par la manoeuvre de rapprochement de López Portillo, il résultait toutefois essentiellement de l'apport massif de revenus provenant du "boom" pétrolier et de l'endettement public international.

L'alliance entre l'État et le secteur privé se poursuivit sans faille jusqu'en 1982. Alors que les indicateurs en 1981 se faisaient de plus en plus alarmants quant à la santé économique du pays, les organisations patronales continuèrent résolument d'accorder leur appui au gouvernement. À la veille de la Crise qui allait ébranler le Mexique pendant plus d'une décennie, le président de la CONCANACO, Jorge Sada, déclarait ainsi que "México no se enfrenta a ninguna crisis económico-política y no tiene por qué estar asustar", et Alfonso Pandal Graf, président de la CONCAMIN, ajoutait "no estamos en crisis y existen perspectivas altamente positivas"⁶⁵!

En bref, suite à la Révolution, les relations entre l'État et les associations patronales s'étaient construites autour d'un pacte tacite basé sur un "échange de bons procédés". L'État soutenait l'économie par une politique d'appui au secteur privé, assurait le contrôle social, et consultait les milieux d'affaires; en contrepartie, le secteur privé devait permettre la croissance économique et ne pas intervenir publiquement dans la sphère publique. Avec l'essoufflement du modèle à la fin des années soixante et l'adoption d'un programme de réformes par le gouvernement Echeverría sans consultation des entrepreneurs, le "pacte" entre l'État et le secteur privé se rompit et éclata une période de crise politique et économique sans précédent. Le "boom" pétrolier et l'endettement international, permirent par la suite à López Portillo d'obtenir une trêve dans cette crise avec les associations patronales. La présidence d'Echeverría avait néanmoins ouvert les portes d'une nouvelle ère dans les relations entre l'État et le secteur privé marquées par:

⁶⁴Ricardo Tirado et Matilde Luna (1995), *Op.Cit.* , p.40.

- l'importance croissante des organisations patronales autonomes et, par conséquent, la marginalisation et la contestation de plus en plus vive du pouvoir et de la légitimité des Confédérations et cámaras officielles,
- l'intensification de la participation publique des milieux d'affaires dans l'arène politique, et
- l'aggravation des difficultés de l'État pour contrôler (ou du moins pour maîtriser) le secteur privé et ses organisations représentatives.

La chute des revenus pétroliers et l'augmentation vertigineuse des taux d'intérêts au début des années quatre-vingt provoquèrent une crise de la dette catastrophique qui signifia non seulement la fin du modèle économique mexicain, mais aussi la réforme du système politique et, particulièrement en ce qui nous concerne, la redéfinition du rôle du secteur privé et des associations patronales.

⁶⁵Déclarations respectivement du 23 juillet 1981 et du 13 août 1981. Voir, Carlos Arriola Woog (1988), *Op.Cit.*, p.174.

• Une période trouble et conflictuelle : 1982-1987

Année charnière de l'histoire contemporaine mexicaine, 1982 marqua donc le début d'une catastrophique crise économique qui entraîna la redéfinition du modèle de développement économique et du système socio-politique du pays.

Pour faire face à la crise économique, López Portillo, à la fin de son mandat, décida unilatéralement de nationaliser les institutions bancaires. Cette nationalisation des banques déclencha une puissante levée des boucliers du secteur privé, rompit définitivement le 'pacte' entre l'État et le patronat, et provoqua la redéfinition du discours et des stratégies des associations patronales. Ainsi non seulement la nationalisation suscita une crise de confiance des entrepreneurs et, par conséquent, un retrait des investissements et une fuite massive des capitaux, mais elle eut aussi pour effet de réunifier le secteur privé autour d'une nouvelle idéologie qui identifiait le politique comme étant le problème crucial du pays⁶⁶. Le coup de force de López Portillo, qui ralliait toutes les factions du secteur privé contre l'interventionnisme étatique et qui démontrait la violation des normes de la prise de décision gouvernementale en matière de politique économique, a ainsi eu d'importantes répercussions sur le positionnement idéologique et politique des associations patronales. Comme la politique était désormais perçue comme le principal responsable de la déroute économique du pays, le patronat abandonna son attitude apolitique pour se lancer dans une critique sévère et active du système, de l'hyperconcentration du pouvoir dans les mains du Président, de l'interventionnisme étatique et de la politisation des relations entre l'État et les différents secteurs de la société⁶⁷. Comme le traduisent Matilde Luna, Ricardo Tirado et Francisco Valdés, à partir de 1982, "el empresariado se propone transformar diversos aspectos del sistema político mexicano, de tal modo que su representación en éste, le asegure una participación política tan efectiva y segura que elimine la posibilidad de afectación de sus intereses, sea por políticas reformistas del regimen o por presiones de otros sectores sociales"⁶⁸.

⁶⁶ Voir l'excellente analyse sur la redéfinition des relations entre l'État et le secteur privé lors de la présidence de De La Madrid, de Matilde Luna, Ricardo Tirado et Francisco Valdés, "Los empresarios y la política en México, 1982-1986", dans Ricardo Pozas et Matilde Luna (éd.), Las Empresas y los Empresarios en el México Contemporáneo, Enlace-Grijalbo, 1991, pp. 21-87.

⁶⁷ À titre d'exemple, voir les discours prononcés lors des assemblées de "México en Libertad" organisées par la faction patronale radicale et impliquant aussi la participation d'autres groupes sociaux. Decisión, 44-46, oct.-déc. 1982. Voir aussi, Ricardo Tirado, "Los empresarios y la derecha" Revista Mexicana de Sociología, ano. XLVII, num. 1, enero-marzo 1985

⁶⁸ Matilde Luna, Ricardo Tirado et Francisco Valdés, *Op. Cit.*, p22.

Cette nouvelle orientation n'est pas sans rappeler les demandes traditionnelles des associations patronales pour que soient établis des mécanismes institutionnels rigides de concertation entre l'État et le secteur privé afin de réduire les décisions gouvernementales arbitraires. Néanmoins, pour la première fois, le secteur privé se positionnait comme un véritable acteur politique, dénonçant le système politique national (en particulier la vaste gamme de pouvoirs discrétionnaires du Président, le corporatisme tripartite, et la prise de décision gouvernementale) et s'engageant activement dans la politique publique, entre autres, partisane (voir en particulier avec le PAN et plus tard avec le PRI). Comme la reconstruction de l'économie nécessitait la participation entrepreneuriale et que l'État avait "trahi" la confiance patronale, il n'était désormais plus question pour les milieux d'affaires de ne plus être impliqués dans l'arène politique et dans la prise de décision gouvernementale. Ainsi, "all businessmen agreed that blocking drastic unilateral decisions by the government would be an essential point in their agenda with Miguel de la Madrid"⁶⁹.

Tous les organismes patronaux ne s'entendaient toutefois pas sur l'ampleur des réformes nécessaires et sur les stratégies à adopter. Réapparurent ainsi les divergences entre les factions historiques radicales ayant pour épicerie le Nuevo León, et celles plus modérées⁷⁰. L'aile radicale des organismes patronaux (représentée essentiellement par la Coparmex, le CCE et la CONCANACO) exigea une réforme en profondeur des institutions et des normes régissant les relations entre l'État et la société⁷¹, la mise en place d'un système de partis compétitif, le respect de la balance des pouvoirs, et la redéfinition des règles du jeu de la prise de décision gouvernementale afin d'empêcher l'autoritarisme, les décrets unilatéraux, la corruption et les "tendances populistes" de l'élite au pouvoir. Si la faction plus modérée des élites entrepreneuriales, représentée essentiellement par la CONCAMIN et la CANACINTRA, remettait aussi en cause l'opacité et le caractère arbitraire de l'élaboration des politiques gouvernementales, elle ne considérait toutefois pas nécessaire une telle refonte du système politique mexicain, et demandait plutôt que soient appliqués réellement les mécanismes corporatistes de concertation avec les organisations patronales.

⁶⁹Matilde Luna, Ricardo Tirado et Francisco Valdés, "Businessmen and Politics in Mexico, 1982-1986", dans Sylvia Maxfield et Ricardo M. Anzaldúa (1987), *Op. Cit.*, p.19.

⁷⁰Pour une analyse et une classification des positions idéologiques générales des principales associations patronales voir, 'Trabajo colectivo'(1987), *Op. Cit.*; Jacobo Edmundo, Matilde Luna et Ricardo Tirado, "Introducción general", dans Jacobo Edmundo, Matilde Luna et Ricardo Tirado, Empresarios de México: Aspectos históricos, económicos et ideológicos, Universidad de Guadalajara, 1989; Matilde Luna, Ricardo Tirado et Francisco Valdés (1991), *Op. Cit.*; et Cristina Puga (1993), *Op. Cit.*

⁷¹ Un des principaux chevaux de bataille des associations patronales radicales (en particulier, la COPARMEX) était (et est d'ailleurs toujours) le démantèlement du système corporatiste pour le remplacer par un autre de type "technique" (par opposition à politique) pluri-sectoriel qui éviterait au secteur privé d'avoir à faire face à une alliance entre le gouvernement et les secteurs populaires dans les processus de négociation.

Malgré ces divergences, les organisations patronales de toutes allégeances voyaient d'un bon œil, sinon encourageaient, la politisation des milieux d'affaires. En réponse à la clause de la *Ley de Cámaras* qui interdisait la participation politique publique des associations patronales, ces dernières élaborèrent un nouveau discours sur l'implication du secteur privé dans la politique nationale qui stipulait que les entrepreneurs en tant que citoyens avaient non seulement le droit mais le devoir d'y participer. Si les associations patronales n'étaient pas habilitées, quant à elles, à s'ingérer dans la politique partisane, elles devaient, comme représentantes des intérêts généraux de leurs membres, s'intéresser à la politique dans son sens le plus général pour favoriser le "bien commun". Cette distinction rhétorique entre "la politique" et "le politique", que les dirigeants des milieux d'affaires cherchèrent à mettre de l'avant, non seulement s'avérera dans les faits difficilement praticable mais cette règle sera à plusieurs reprises ouvertement violée, des dirigeants d'associations patronales s'immiscant publiquement dans divers débats partisans.

La présidence de De La Madrid (1982-1988) allait donc s'amorcer dans un climat de profonde crise économique et de mobilisation politique du secteur privé. Le déficit public et l'endettement public et privé auprès des marchés financiers internationaux atteignaient des niveaux exorbitants⁷², que l'on ne pouvait espérer résoudre en poursuivant un modèle de développement protectionniste et interventionniste. Une restructuration complète du système économique s'avérait donc incontournable et urgente, d'autant plus que le Fond Monétaire International (FMI) avait en échange d'une aide financière fait signer au gouvernement un "plan d'austérité économique". La réforme fut amorcée en 1983 par De La Madrid et amplifiée par son successeur Salinas de Gortari à partir de 1988. Pour sortir de l'impasse économique, l'Exécutif⁷³ jeta ainsi son dévolu sur une réforme néolibérale de tout le système économique et socio-politique du pays⁷⁴. Le plan de réforme comprenait, entre autres, une réorientation économique vers le marché international, une dérégulation économique, une réorganisation financière et une modification du rôle de l'État et des entrepreneurs dans la dynamique sociale. De La Madrid lança ainsi, dès 1983, une série de politiques de stabilisation (Programa Inmediato de Recuperación Económica, PIRE) et de réformes structurelles

⁷² Le déficit public comptait pour environ 15% du PNB et l'endettement atteignait les 80 milliards de dollars. Thomas E. Skidmore et Peter H. Smith (1992), *Op.Cit.*, p. 249.

⁷³ Il appert intéressant de souligner que le monopole de l'Exécutif était virtuellement détenu par une élite issue des institutions financières publiques. Voir, entre autres, à ce sujet, Blanca Heredia, "Estructura política y reforma económica : el caso de México", *Política y Gobierno*, CIDE, Vol.1, num.1, janvier-juin 1994, p. 20; Robert Kaufman, *The Politics of Debt in Argentina, Brazil, and Mexico : Economic Stabilization in the 1980s*, Berkeley, Institute of International Studies-University of California, 1988, p.83; Rogelio Hernández Rodríguez, "Los hombres del Presidente De La Madrid", *Foro Internacional*, num.109, juillet-sept. 1987, pp.5-38.

⁷⁴ Pour une analyse détaillée de la restructuration économique mexicaine, voir, entre autres, la classique et excellente analyse de Nora Lustig, *Mexico : The Remaking of an Economy*, The Brookings Institution, 1992.

(Plan Nacional de Desarrollo) qui établirent les assises du nouveau modèle économique et social mexicain. Dans les années qui suivirent, les firmes publiques étaient privatisées, le Mexique entra dans le GATT (1986), la loi sur les investissements étrangers était assouplie, et de nouvelles mesures étaient mises en place pour compenser les groupes financiers expropriés en 1982. Le Mexique était donc entré dans une ère de déréglementation, de privatisation et d'ouverture économiques. Ces changements radicaux allèrent évidemment de pair avec une redéfinition en profondeur du rôle de l'État dans l'économie et dans la société. Le secteur privé était ainsi reconnu comme le moteur du développement et un vaste plan de réduction de la taille de l'appareil étatique était entrepris.

Les associations patronales, menées par un nouveau groupe de dirigeants⁷⁵ issus de la grande entreprise, commencèrent à adhérer à la nouvelle orientation économique néolibérale. Les organisations plus "modérées" et prudentes, comme la CONCAMIN et la CANACINTRA, firent connaître leurs appréhensions face à l'ouverture aux investissements étrangers, au programme de rééchelonnement de la dette (voir, par exemple, la demande de moratoire de la CONCAMIN), comme au programme d'ouverture commerciale, et s'opposèrent au début à l'entrée dans le GATT⁷⁶. Quant à eux, le CEE, la Coparmex et la CONCANACO, les plus farouches partisans de la ligne radicale et de l'orthodoxie libérale, incitèrent au contraire le gouvernement à amplifier et à accélérer son programme de restructuration. Comme le soulignent Matilde Luna, Ricardo Tirado et Francisco Valdés:

“ Las posiciones empresariales más importantes respecto a la política económica permiten observar que los planteamientos más excitosos en la conformación de una nueva ideología económica (o economía política si se quiere) corresponden a la facción radical”⁷⁷.

Les positions des associations dites “dures” ou “conservatrices” prédominèrent ainsi finalement nettement à l'intérieur du secteur privé comme au cœur de la politique gouvernementale.

⁷⁵ Sur les caractéristiques de la nouvelle élite entrepreneuriale voir Roderic Ai Camp, *Entrepreneurs and Politics in Twentieth Century Mexico*, Oxford University Press, 1989; Rogelio Hernández Rodríguez (1989), *Op.Cit.*; Matilde Luna et Ricardo Tirado (1992), *Op.Cit.*; Arturo Alvarado, “The Political Culture of Leading Mexican Businessmen”, dans Taeko Hoshina, Arturo Alvarado, Ilan Bizberg, Shannon McConnell (1997), *Op. Cit.*.

⁷⁶Le débat sur l'entrée dans le GATT constitue la dernière grande bataille de la CANACINTRA pour protéger la petite entreprise. La CONCAMIN et la CANACINTRA considéraient que l'ouverture commerciale devait se faire progressivement et que devaient être protégés les secteurs d'activités les plus vulnérables. Face aux pressions et aux incriminations du gouvernement et des autres associations, la Confédération de l'Industrie et sa filiale finirent progressivement par atténuer leurs positions et ne purent empêcher, contrairement à 1980, la ratification du GATT. Voir, Matilde Luna, Ricardo Tirado et Francisco Valdés (1991), *Op.Cit.*; Story, Dale (1986), *Industry, the State, and Public Policy in Mexico*, University of Texas Press, 1986; Blanca Torres et Pamela S. Falk (éd.), *La adhesión al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México-Estados Unidos*, El Colegio de México, 1989 et José Manuel Polanco G., *Las organizaciones empresariales en la coyuntura del GATT*, thèse de maîtrise, FLACSO, juin 1990.

⁷⁷Matilde Luna, Ricardo Tirado et Francisco Valdés (1991), *Op.Cit.*

Ayant fondamentalement besoin de l'appui du secteur privé pour tenter de faire face à la crise économique, le gouvernement De La Madrid a cherché à redéfinir les relations entre l'État et les associations patronales. Sa démarche de conciliation s'est concrètement manifestée dans plusieurs domaines. Il a, dans un premier temps, assigné un nouveau rôle au CCE en lui octroyant le monopole de la représentation politique du secteur privé; ce que Celso Garrido et Cristina Puga analysent comme le "símbolo visible de un nuevo pacto que se establece durante el gobierno de Miguel de la Madrid y que reemplaza a la alianza que se había roto con la nacionalización bancaria"⁷⁸. De plus, le gouvernement embaucha, comme jamais il n'y avait consenti auparavant, de nombreux entrepreneurs dans des postes administratifs et comme conseillers présidentiels. Il chercha, par ailleurs, à se regagner l'appui des milieux financiers et de la grande entreprise, en adoptant une série de mesures pour compenser la nationalisation bancaire⁷⁹, comme le retour partiel d'actions, les indemnisations lucratives pour les banques expropriées, le renforcement d'un circuit financier parallèle avec les maisons de change, et une politique avantageuse de vente des entreprises publiques. Finalement, De la Madrid plia à la demande traditionnelle des associations patronales en établissant de puissants canaux de concertation pour la formulation et l'adoption des politiques économiques à travers, entre autres, plusieurs commissions bilatérales spécialisées et les "Pactes économiques". Afin de contrer l'inflation galopante, le gouvernement adopta ainsi, à partir de décembre 1987, une formule de compromis entre le gouvernement, les milieux d'affaires⁸⁰, les syndicats et les associations paysannes, qui s'entendaient sur un contrôle sévère des prix, des salaires, des dépenses publiques, de la fiscalité et des taux de change⁸¹.

Sur le plan économique, les années quatre-vingt allaient être qualifiées de "décennie perdue". Si De La Madrid réussit à faire effectuer un virage déterminant à l'économie mexicaine par son plan de "libéralisation économique", basé en particulier sur la réduction du rôle économique de l'État (par la réduction des dépenses publiques et la privatisation) et sur l'ouverture commerciale (réduction des barrières tarifaires et entrée dans le GATT), cette "restructuration" ne parvint néanmoins pas à enrayer la grave stagnation économique qui affecta profondément la population et accentua

⁷⁸Celso Garrido et Cristina Puga (1990), *Op.Cit.*, p.51.

⁷⁹ Pour une analyse de la stratégie de De La Madrid quant à la nationalisation bancaire, voir Sylvia Maxfield, *Governing Capital : International Finance and Mexican Politics*, Cornell University Press, 1990.

⁸⁰ Le gouvernement chercha à s'entendre non seulement avec les principales associations patronales mais aussi avec les plus puissants hommes d'affaires du pays.

⁸¹ Le premier Pacto de Solidaridad Económica était signé le 5 décembre 1987, il fut ensuite renouvelé à quatre reprises sous le nom de Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, puis à partir d'octobre 1992 comme Pacto para la Estabilidad, la Competencia y el Empleo.

considérablement les iniquités sociales⁸². Comme le résumant Thomas E. Skidmore et Peter H. Smith :

« [b]y early 1988, the De La Madrid government could see little prospect for relief. Inflation had accelerated to an annual rate of 143 percent, the public sector deficit was approaching 19 percent of the GDP, and the domestic capital market had been shaken by a 75 percent drop in the Mexican stock market »⁸³.

Le patronat mexicain connut, durant ces années, des changements structurels majeurs qui affectèrent grandement la petite entreprise et profitèrent à la très grande entreprise plus apte à compétitionner sur la scène internationale, à participer dans les marchés financiers, comme à attirer des capitaux étrangers. Il convient de souligner que pour engager le pays dans la voie néo-libérale, le gouvernement employa une gamme de stratégies non-orthodoxes et interventionnistes, comme les pactes économiques de nature néo-corporatiste, le programme de privatisation⁸⁴ et les discussions au sommet bénéficiant arbitrairement à quelques grandes firmes et groupes financiers.

En ce qui concerne le domaine politique, le *sexenio* de De La Madrid a été marqué par une tentative gouvernementale de rapprochement sans précédent auprès du secteur privé. En réponse aux sempiternelles demandes des associations patronales d'être intégrées aux mécanismes d'élaboration des politiques gouvernementales, l'Exécutif a, dans un premier temps, reconnu le secteur privé comme moteur du développement économique et le Consejo Coordinador Empresarial comme organe politique de représentation légitime des milieux d'affaires nationaux. Dans un second temps, De La Madrid instituait des canaux institutionnels de concertation importants à travers, en particulier, les négociations des 'pactes économiques'. Non seulement ces pactes constituaient une première quant à la forme de participation du secteur privé au processus de prise de décision économique, mais ils ont témoigné de façon manifeste de la primauté des intérêts des milieux d'affaires (et en particulier de la grande entreprise) sur ceux des syndicats, ces derniers ayant eu davantage l'obligation de ratifier les ententes que le droit de négocier librement.

⁸² Pour un tableau de l'impact social de la restructuration économique sous De La Madrid, voir, entre autres, Nora Lustig (1992), *Op.Cit.*; Mercedes González de la Rocha et Augustín Escobar Latapí (éd.), *Social Responses to Mexico's economic crisis of the 1980's*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1991.

⁸³ Thomas E. Skidmore et Peter H. Smith, *Op.Cit.*, p.250.

⁸⁴ Sur le processus opaque de privatisations des entreprises publiques et en particulier le "patronage politique de haute technologie" (*High-tech political patronage*), voir entre autres, Matilde Luna, "La estructura de representación empresarial en México. La década de los noventa y los cambios en las estrategias corporativas", dans Cristina Puga et Ricardo Tirado (éd.) (1992), *Op.Cit.*; E. Jacobo et E. Quintana, "La reestructuración del poder económico y sus condicionantes", dans A. Anguiano (éd.), *La modernización de México*, UAM-X, 1990, pp.236-251; E. Quintana, "Negaciones corporativas y política neoliberal", présentation au colloque "Relaciones corporativas en un periodo de transición", IIS/UNAM, Mexico, 5 et 6 septembre 1990; ou R. Salinas, "Pushing Privatization", *Business Mexico*, núm. 2, The American Chamber of Commerce of Mexico, juin 1990.

De nouvelles relations entre l'État et le secteur privé se définissaient donc autour du principe d'une nouvelle concertation⁸⁵. Cet état de fait s'explique essentiellement par l'hégémonie au niveau de la direction des grandes associations patronales détenue désormais par une élite d'entrepreneurs provenant essentiellement de la grande entreprise et acquise à l'idéologie néolibérale⁸⁶. Le parallélisme entre le projet économique mis de l'avant par l'État et par les milieux d'affaires a permis l'accélération des réformes et le renforcement de l'influence des organisations qui démontrèrent leur ascendant sur les membres du secteur privé en leur faisant respecter les 'pactes'.

L'emprise de la faction radicale au sein des associations patronales et la domination grandissante de son discours néolibéral dans le secteur privé, ont non seulement marqué la marginalisation de la faction modérée, mais aussi le développement d'un nouveau mouvement social de droite⁸⁷ qui démontrera une grande influence politique au sein de l'appareil gouvernemental (voir, l'importance de la nouvelle techno-bureaucratie) et dans l'orientation politique du PRI.

Non seulement les associations patronales (et en particulier le CCE) ont-elles, durant le sexenio de De La Madrid, acquis plus de pouvoir auprès du gouvernement, mais cette ascension politique du patronat a coïncidé avec le désagrégation progressive du système corporatiste "populiste". Le gel des salaires, l'augmentation du chômage, la réduction de l'assistance sociale, comme la volonté gouvernementale d'abandonner le modèle de l'État-Providence ont en effet commencé à rendre caduc

⁸⁵ Les études portant sur l'État et le secteur privé durant la Présidence de De La Madrid sont nombreuses et parviennent toute à la conclusion que les années quatre-vingt ont été caractérisées par une redéfinition importante de forme et de fond de leurs relations. Voir, entre autres, Celso Garrido et Cristina Puga, "Transformaciones del empresariado mexicano en la década de los ochenta" et Matilde Luna, "La estructura de representación empresarial. La década de los noventa y los cambios en las estrategias corporativas" dans Cristina Puga et Ricardo Tirado (1992), *Op.Cit.*; Edmundo Jacobo, Matilde Luna et Ricardo Tirado, "Empresarios, pacto político y coyuntura actual en México", *Estudios Políticos*, vol.8, num. 1, FCPyS, UNAM, janvier-mars 1989; Celso Garrido et Cristina Puga, "Transformaciones recientes del empresariado mexicano", *Revista Mexicana de Sociología*, año LIII/num. 2, avril-juin 1990; Matilde Luna "Las transformaciones del empresariado como sujeto en la década de los ochenta", dans Enrique de la Graza Toledo (éd.), *Crisis y Sujetos sociales en México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM/M.A. Porrúa, 1990; Matilde Luna, Ricardo Tirado et Francisco Valdés, "Los empresarios y la política en México 1982-1986" dans Ricardo Pozas et Matilde Luna (éd.), *Las empresas y los empresarios en el México Contemporáneo*, Elace-Grijalbo, 1991; et Celso Garrido, Edmundo Jacobo et Enrique Quintana, "Crisis y poder en México: un ensayo de interpretación", *Estudios Sociológicos*, vol. V. num. 15, septembre-décembre 1987.

⁸⁶ Voir Celso Garrido et Cristina Puga (1990), *Op.Cit.*, p. 52.

⁸⁷ Le discours néo-libéral de l'aile radicale du patronat mexicain a su rallier d'importantes forces sociales (comme le PAN et l'Église) et créer un mouvement social de droite au cœur duquel les classes moyennes urbaines ont occupé une place importante. Sur la nouvelle mobilisation sociale menée par le secteur privé et sur les liens entre ce dernier et le PAN, voir, entre autres, Francisco Valdés Ugalde, "¿Hacia un nuevo liderazgo socio-político? Ensayo sobre la convocatoria social de los empresarios" et, Ricardo Tirado, "Los empresarios y la política partidaria" dans *Estudios Sociológicos*, Vol.V, num.15, sept-déc. 1987; Ricardo Tirado, "Los Empresarios y la derecha en México", *Revista Mexicana de Sociología*, num.1, janvier-mars 1985; Luna Matilde, "Los empresarios, el sistema político y la democracia", dans S. León et G. Pérez (éd.), *Diecisiete ángulos de un sexenio*, Editorial Plaza y Valdés, 1987; Yemile Mizrahi, *Recasting Business-Government Relations in Mexico: The Emergence of Panista Entrepreneurs*, Document de travail, División de Estudios Políticos, num.29, CIDE, 1995; *Trabajo colectivo*, "Los empresarios y el Estado en México: un análisis político" dans Celso Garrido (éd.) (1989), *Op.Cit.*; Leonardo Valdés Zurita, "¿Politización empresarial y crecimiento electoral del PAN? Una aproximación empírica", dans Edmundo Jacobo, Matilde Luna et Ricardo Tirado

le système “donnant donnant” du modèle corporatiste et à miner considérablement le pouvoir de négociation des syndicats et des associations paysannes. Comme le remarquent Celso Garrido et Cristina Puga :

“Sin que se puede hablar de un reemplazo mecánico de unas “bases” por otras, es evidente que (...) los empresarios han constituido una importante fuente de apoyo y legitimidad para el gobierno y que entre los dos sectores ha habido un reforzamiento recíproco a través de muy diversas acciones”⁸⁸.

Alors qu’avant la nationalisation bancaire, le secteur privé ne parvenait à réagir que de façon conjoncturelle à des tentatives précises de réformes étatiques, les années quatre-vingt ont connu un vaste mouvement de politisation du patronat contre le système politique, car il entendait fermement être désormais impliqué et intégré de manière permanente dans la prise de décision gouvernementale.

Si les associations patronales ont obtenu sous De La Madrid un traitement avantageux, ce nouvel état de fait n’est pas allé sans créer des problèmes au sein du patronat. Non seulement les organismes patronaux modérés (en particulier, la CONCAMIN et la CANACINTRA) se sont vus reléguer à un rôle politique et idéologique subalterne, mais la faction radicale s’est aussi divisée en deux camps, soit, d’une part, l’aile “libérale-conservatrice” privilégiant la confrontation ouverte avec l’État et représentée principalement par la COPARMEX et la CONCANACO et, d’autre part, l’aile “technocratique” plus modérée face au gouvernement et menée par le CCE, le CMHN, la AMCB et la AMIS ⁸⁹. De par la composition structurelle et la direction du Consejo Coordinador Empresarial, et de par les relations directes entre l’Exécutif et les plus puissants hommes d’affaires, les “technocrates” ont été privilégiés au sein du CCE et auprès du gouvernement. Les tensions entre les différentes associations patronales ont été particulièrement vives et manifestes lors de la signature des ‘pactes économiques’ et lors de la crise pour la succession à la présidence du CCE en 1989. Les mesures de contrôle des prix imposées par les ‘pactes’ et approuvées par le Conseil ont ainsi suscité auprès de vastes pans du secteur privé et auprès de plusieurs associations patronales, de sévères critiques quant aux fonctions assumées par le CCE et quant à sa légitimité de ratifier des compromis

(éd.), *Empresarios de México. Aspectos históricos, económicos e ideológicos*, Universidad de Guadalajara, 1989; Matilde Luna, Ricardo Tirado et Francisco Valdés (1991), *Op.Cit.*

⁸⁸ Celso Garrido et Cristina Puga (1990), *Op.Cit.*, p. 53.

⁸⁹ Voir la typologie élaborée par Matilde Luna et Ricardo Tirado dans leurs travaux. Alors que les “libéraux-conservateurs” ont demandé une réforme globale du système socio-politique mexicain, les “technocrates” n’ont exigé que la mise en place de mécanismes garantissant la prise en compte des associations patronales dans la prise de décision gouvernementale.

aussi contraignant au nom de l'ensemble du patronat national⁹⁰. Même si le CCE avait signé le premier pacte conjointement avec ses associations affiliées, il semble, selon Matilde Luna et Ricardo Tirado, que cette association-parapluie a davantage cherché à faire pression sur ses membres qu'à représenter leurs positions. Comme le remarquent ces auteurs :

“El desacuerdo de las bases puede medirse en el tono airado de las declaraciones y los calificativos de “agachones” y “gobiernistas” que se espetó a los máximos dirigentes de la cúpula y en la repetida demanda de que el Consejo se concretara simplemente a sus funciones de coordinador de las organizaciones afiliadas, sin pretender sustituir a los empresarios”⁹¹.

Ces dissensions entre les associations patronales et le CCE se firent patentes lorsque certaines associations refusèrent de ratifier le renouvellement du Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico en décembre 1990, et que seule la signature du Consejo fut rendue publique.

Le conflit le plus marquant entre les différentes factions patronales éclata lors du changement de direction de la “coupole”⁹². La faction “libérale-conservatrice” menée par les présidents de la CONCANACO et de la COPARMEX⁹³, et appuyée par le Consejo Nacional Agropecuario (PNA) chercha à imposer son candidat Bernardo Ardavin, ex-président de la COPARMEX, contre l'ex-président de la CONCAMIN, Vicente H. Bortoni, appuyé par la CONCANACO, la AMIS et la AMCB⁹⁴. Devant l'impossibilité de réunir les conditions normales pour l'élection d'un président, les parties s'entendirent pour nommer un président intérimaire et pour réformer les modalités statutaires pour l'élection des présidents du Consejo.

Ces discordes au sein des organes de représentation du secteur privé, comme le soulignent Matilde Luna et Ricardo, “revelaron otras dimensiones más profundas del conflicto, al poner de manifiesto

⁹⁰ Sur le mécontentement provoqué au sein des associations patronales et des milieux d'affaires par les ‘pactes économiques’, voir en particulier Matilde Luna et Ricardo Tirado (1992), *Op.Cit.*, pp. 83-84; et Matilde Luna et Ricardo Tirado (1993), *Op.Cit.*, pp.262-263.

⁹¹ Matilde Luna et Ricardo Tirado (1993), *Op.Cit.*, p 263.

⁹² Sur le conflit ayant éclaté autour du changement de direction du CCE, voir Matilde Luna et Ricardo Tirado (1992 et 1993), *Op.Cit.*; Rolando I. Vega, “Acuerdo del Consejo Directivo del CCE”, *Boletín Jurídico*, Comisión de Análisis Legislativo del CCE, num.29, août 1990, p.35, “Pugnas Empresariales”, *Expansión*, num. 543, 20 juin 1990, pp.96-102; et les articles parus en 1990 dans *La Jornada* (26 février, 24 et 26 mai, 1^{er}, 8 et 12 juin, et 4 juillet), dans *Excelsior* (15, 27, et 29 juin), dans *El Universal* (24 et 26 mai), et *El Financiero* (1^{er} juin et 29 août).

⁹³ Le président d'alors de la COPARMEX, Jorge Ocejo Moreno, comme nous le verrons dans le troisième chapitre, jouera un rôle important dans la ratification de la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*, en tant que Président de la Comisión de Comercio de l'Assemblée législative.

⁹⁴ Si le CMHN préférait Bortoni, il ne se prononça pas publiquement en sa faveur. Selon Matilde Luna et Ricardo Tirado la puissante organisation ne le fit pas car de toute façon son appui n'aurait pas permis d'obtenir les cinq voix sur sept nécessaires à l'élection d'un président, et qu'elle préférait ainsi se garder une marge de manœuvre. On peut d'ailleurs constater que cette stratégie lui a sans doute permis de faire accepter un de ses membres, Rolando Vega, comme président intérimaire, suite au conflit.

que entre los afiliados al organismo existían dudas sobre la representatividad del CCE, sobre las facultades que se han atribuido sus dirigentes y sobre las políticas que han seguido”⁹⁵.

Malgré l’affaiblissement des bases traditionnelles du PRI (ouvriers, paysans et fonctionnaires) et les privilèges politiques accordés aux milieux d’affaires, les associations patronales, durant la présidence de De La Madrid, ne se départirent pas de leur méfiance envers l’État et privilégièrent en général une attitude contestataire à une conduite conciliatrice. En effet, “persiste (...) el argumento de la ‘crisis de confianza’ que justifica sus demandas crecientes hacia el gobierno, sin sentirse obligados a una retribución , a través de mayor productividad, inversión y creación de empleos”⁹⁶. L’inclination des associations patronales à critiquer l’État et le refus des milieux d’affaires importants d’investir dans la reprise de la croissance économique, constitueraient deux problèmes critiques auxquels le prochain président devraient s’attaquer de toute urgence pour tenter de juguler la crise économique et politique⁹⁷.

▪ La Nouvelle Alliance : 1987-1996

Selon la majorité des observateurs, ce sont des fraudes massives qui permirent à Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) d’être élu en 1988⁹⁸. Ces élections eurent des répercussions et une portée inusitées pour le système socio-politique mexicain. Elles représentaient, en effet, la première défaite électorale, depuis la Révolution, du parti-État, la preuve d’une opposition massive de la population face au système politique et au programme économique du PRI, comme la démonstration à l’échelle nationale et internationale que l’élite politique mexicaine était prête à tout pour se maintenir coûte que coûte au pouvoir. C’est dans ce climat de perte de légitimité de tout le système étatique et dans un contexte de sévère crise économique, que Salinas de Gortari entra en fonctions

⁹⁵ Matilde Luna et Ricardo Tirado (1993), *Op.Cit.*, p.261.

⁹⁶ Celso Garrido et Cristina Puga (1990), *Op.Cit.*, p59.

⁹⁷ Voir Nora Lustig (1992), *Op.Cit.*, p.79.

⁹⁸ Même si les preuves ne purent jamais être fournies, la plupart des analystes politiques s’entendirent pour dire que le candidat du nouveau Corriente Democrática (le futur Partido de la Revolución Democrática, PRD), Cauhtémoc

pour s'atteler à réformer l'appareil gouvernemental tout en accélérant la restructuration de l'économie⁹⁹.

Le Mexique sous Salinas allait être marqué par l'amplification des réformes économiques comme par la permanence et la stabilité exceptionnelles du régime politique. L'intensification de la libéralisation économique a, en effet, été paradoxalement menée de paire avec une réaffirmation de la règle autoritaire à travers le renforcement de la présidence. Les mécanismes corporatistes traditionnels de concertation entre l'État et les secteurs populaires (travailleurs, paysans et fonctionnaires) ont été définitivement abandonnés¹⁰⁰ au profit d'une rationalité économique-administrative et d'une nouvelle "alliance au pouvoir" entre un Exécutif extrêmement indépendant, son corps de technobureaucrates et les représentants de la grande entreprise. Comme le soulignent Manuel Pastor et Carol Wise, "[i]t is this latter alliance that has filled the vacuum left by the PRI's dismantling of Mexico's traditional corporatist policymaking structure and that has provided the forceful impetus for Mexico's entry into NAFTA"¹⁰¹

Dès la prise de fonctions de Carlos Salinas de Gortari, s'installe la perception générale de l'irrévocabilité de la réforme économique et de l'impossibilité d'un retour vers ce que les milieux d'affaires se plaisaient à qualifier de "populisme étatique", car le nouveau président arrivait "con el compromiso explícito de acelerar, profundizar y consolidar el proceso de liberalización económica y de reforma del Estado"¹⁰².

Cárdenas, aurait remporté les suffrages populaires, si le PRI n'avait pas recouru à une fraude électorale à grande échelle (voir, entre autres, la panne du réseau informatique central).

⁹⁹ Les réformes politiques et économiques sous Salinas ont fait l'objet d'une multitude d'analyses, comme celles, entre autres, de Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman et Peter H. Smith (éds.), *Mexico's Alternative Political Futures*, Monograph Series 30, La Jolla, CA : Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego; Judith Teichman, "The Mexican State and the Political Implications of Economic Restructuring", *Latin American Perspectives*, Vol. 19, n. 2, Printemps 1992, pp. 88-104; Sydney Weintraub et M.D. Baer, "The Interplay between Economic and Political Opening : The Sequence in Mexico", *Washington Quarterly*, Vol. 15, n.2, Printemps 1992, pp. 187-204; Blanca Heredia, "Estructura política y reforma económica : el caso de México", *Política y Gobierno*, vol. 1, n.1, janvier-juin 1994, pp 5-47; Blanca Heredia, "Making Economic Reform Politically Viable : The Mexican Experience", dans Peter H. Smith, Acuna et Gamara (éd.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America*, Transaction Publishers, 1994, pp.265-295; Unidad de análisis prospectivo de El Financiero, *Sucesión pactada. La ingeniera política del Salinismo*, Plaza y Valdés Editors, 1993; Riordan Roett (éd.), *La liberalización económica y política de México*, Siglo Veintiuno Editores, 1993; César Cansino, *México : Una transición inconclusa 1977-1994*, manuscrit non publié, Colegio de México, 1994; Viviane Brachet-Márquez, *El Pacto de dominación. Estado, Clase y reforma social en México (1910-1995)*, El Colegio de México, 1996; Raúl Trejo Delarbe, *Los mil días de Carlos Salinas*, El Nacional, 1991; Guy Poitras et Raymond Robinson, "The Politics of NAFTA in Mexico", *Latin American Studies and World Affairs*, Vol 36, n. 1, 1994, pp.1-35.

¹⁰⁰ Les élections avaient démontré de manière patente l'inefficacité des structures corporatistes pour assurer la réélection du gouvernement PRIliste, et la réforme de l'État ne permettait pas de soutenir financièrement l'imposant système de compensations que signifiait la structure corporatiste.

¹⁰¹ Manuel Pastor et Carol Wise, "The origins and sustainability of Mexico's free trade policy", *International Organization*, Vol.48, No. 3, Été 1994, pp.480.

¹⁰² Blanca Heredia (1994), *Op.Cit.* , p.35

Le premier défi du président fut de reconstruire l'autorité et la légitimité de l'institution présidentielle. Pour ce faire, Salinas, dès le début de son administration, mit en œuvre une gamme de stratégies visant à asseoir et démontrer son pouvoir. Il opta ainsi pour une composition plus pluraliste des cabinets ministériels pour apaiser les conflits au sein du PRI tout en s'assurant de la mainmise des ministères clés par la nouvelle élite de "technocrates"¹⁰³, et mena une campagne spectaculaire contre quelques grands dirigeants syndicaux, qui étaient de notoriété publique corrompus et opposés au nouveau programme gouvernemental¹⁰⁴. La renégociation réussie de la dette en 1989 constitua aussi au départ un progrès déterminant dans la restauration de la figure présidentielle. Une fois rétablies les assises de l'autorité du président, le gouvernement Salinas s'attela à la tâche d'approfondir la réforme structurelle de l'économie et de combattre l'inflation. Comme le soulignent Manuel Pastor et Carol Wise, "[u]nder Salinas, economic management became highly presidential, further concentrating policy decisions in the hands of the new liberal technocrats"¹⁰⁵. Le programme de privatisations des entreprises publiques fut ainsi amplifié (voir aussi la reprivatisation totale du système bancaire), le régime fiscal revu, l'économie interne davantage dérégularisée, et par-dessus tout, le Mexique fut engagé dans l'Accord de Libre-Échange Nord-Américain. Quant à la "réforme de l'État", le gouvernement articula une stratégie politique dont l'objet était essentiellement "la concentración y acumulación del poder en el jefe del ejecutivo"¹⁰⁶. Cette accentuation du pouvoir présidentiel a été rendue possible grâce, entre autres :

- a) au renforcement des alliances du gouvernement, hors du cadre du PRI, avec la grande entreprise, l'Église, les États-Unis, et le PAN¹⁰⁷,
- b) au Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) qui a permis au régime de récupérer ses appuis populaires¹⁰⁸,

¹⁰³ Expression consacrée pour désigner la nouvelle génération de dirigeants et fonctionnaires orientés vers la restructuration du modèle socio-économique mexicain. Au sujet de cette nouvelle élite, voir, entre autres, le fameux article de Miguel Angel Centeno et Sylvia Maxfield, "The Marriage of Finance and Order : Changes in the Mexican Political Elite", *Journal of Latin American Studies*, 24, février 1992, pp.57-85. Voir aussi, Juan David Lindau, *Los tecnócratas y la elite gobernante mexicana*, México : Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1992.

¹⁰⁴ En particulier, Joaquín Hernández Galicia, dirigeant du Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, et Carlos Jongitud Barrios, dirigeant du Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

¹⁰⁵ Manuel Pastor et Carol Wise (1994), *Op.Cit.*, p.478.

¹⁰⁶ Blanca Heredia (1994), *Op.Cit.*, p.37.

¹⁰⁷ Voir entre autres, Blanca Heredia (1994), *Op.Cit.*; Carlos Bazdresch *et al.*(éd.), *México : Auge, crisis y ajuste*, Fondo de Cultura Económica, vol.1, 1992; Guy Poitras et Raymond Robinson (1994), *Op.Cit.*

¹⁰⁸ Le PRONASOL était un programme d'assistance sociale directe qui permit d'atténuer les effets de la crise économique pour les secteurs ciblés les plus pauvres de la population, et de créer une ingénierie politique contrôlée sans intermédiaire par l'Exécutif. PRONASOL a ainsi entraîné la création de nouvelles organisations sociales non corporatistes sur lesquelles le Président avait un ascendant direct, et a rendu possible la récupération de l'appui populaire au gouvernement dès 1991.

- c) à des réformes électorales circonscrites visant à convaincre de la bonne volonté démocratique du gouvernement, comme
- d) à la réforme du PRI (voir, entre autres, la mise à l'écart de la faction "révolutionnaire" et l'affaiblissement des organisations corporatistes de masses par la fusion des secteurs syndicaux et paysans)¹⁰⁹.

Le succès rencontré par ces stratégies a non seulement dispensé le gouvernement de s'engager dans une réforme politique majeure du système mexicain, mais lui a offert la chance de mener à bien sa réforme économique, qui, par sa réussite, a permis de renforcer encore le pouvoir de la nouvelle élite politique¹¹⁰.

L'affaiblissement du pouvoir politique des bases sociales du régime et le contexte de crise économique ont ouvert les portes à une concertation plus grande encore entre l'État et le secteur privé. En effet, si la nouvelle alliance gouvernementale publiquement "does not exclude any major group that has traditionally enjoyed representation (the labor, for instance), it has tended to reduce further the power of leader of populist and/or mass organizations in favor of the interests of a neoliberal duopoly within the coalition of elites (public and private) who favor the market system domestically and free trade internationally"¹¹¹. Si cette tendance était déjà perceptible sous De La Madrid, le secteur privé allait incontestablement devenir, durant la Présidence de son successeur, le "principal interlocuteur"¹¹² du gouvernement¹¹³, car "nunca se había producido tan amplio espectro de coincidencias entre los gobernantes y el conjunto del sector privado"¹¹⁴. Non seulement Salinas ratifia de nombreux projets économiques qui allaient dans le sens des revendications

¹⁰⁹ Sur les changements majeurs effectués au sein du PRI voir, entre autres, Denise Dresser, "Embellishment, Empowerment, or Euthanasia of the PRI? Neoliberalism and Party Reform in Mexico", dans Maria L. Cook, Kevin Middlebrook, et Juan Molinar (eds.), The Politics of Economic Restructuring in Mexico, La Jolla : Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1994.

¹¹⁰ Voir Blanca Heredia (1994), *Op.Cit.*, Guy Poitras et Raymond Robinson (1994), *Op.Cit.*; S. Morris, "Political Reformism in Mexico : Salinas at the Brink", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 34, num. 1, Printemps 1992.

¹¹¹ Guy Poitras et Raymond Robinson (1994), *Op.Cit.*, p.5.

¹¹² Edmundo Jacobo Molina et Enrique Quintana López, "La reestructuración del poder económico y sus condicionantes", dans Arturo Anguiano (éd.), La modernización de México, UAM, p.249.

¹¹³ Sur les relations entre l'État et le secteur privé, et sur l'influence politique de ce dernier, pendant le sexenio de Salinas de Gortari, voir en particulier, Carlos Alba Vega, "Los empresarios y el Estado durante el Salinismo", *Foro Internacional*, vol.XXXVI, núm. 1-2, janvier-juin 1996, pp.31-79; Elvira Concheiro Bórquez, El gran acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista, Colección Problemas de México, UAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Ediciones Era, 1996; Matilde Luna et Ricardo Tirado (1993), *Op.Cit.*; Cristina Puga (1993), *Op.Cit.*; Blanca Heredia, "Profits, Politics, and Size : The Political Transformation of Mexican Business", dans Douglas Chalmers, Atilio Boron, et Maria de Carmo Campello de Souza (eds.), The Right and Democracy in Latin America, New York : Praeger, 1992. Pour une position alternative, voir Roderic Ai Camp, Los empresarios y la política en México : Una visión contemporánea, Fondo de Cultura Económica, 1995.

patronales, mais il misa sur la rapidité de leur réalisation pour convaincre les milieux d'affaires nationaux et internationaux de sa détermination à engager le Mexique dans la "modernité". Cette volonté de démontrer à la face du monde l'abandon de toute forme de politique "populiste" (ou "interventionniste") peut s'expliquer en grande partie par l'intention gouvernementale d'obtenir l'appui du secteur privé afin de rendre possibles et viables les réformes économiques prévues.

Dès la désignation de Salinas comme candidat à la présidence, les associations patronales manifestèrent leur appui au choix du parti officiel¹¹⁵ en répétant invariablement que cet ancien membre du cabinet De La Madrid connu pour son orientation néolibérale, représenterait un changement radical et bénéfique pour le Mexique¹¹⁶. Avec Salinas, comme le résume Elvira Concheiro Bórquez :

"hay ahora un nuevo proyecto más o menos acabado en el que los más poderosos empresarios ven reflejadas viejas y nuevas demandas específicas; además, se trata de una política que se sustenta en el protagonismo del sector privado, que depende de la respuesta de éste para sus inmediatos resultados, y que le propone al gran empresariado hacerse cargo directamente de cuestiones que tradicionalmente abarcaba la burocracia del Estado"¹¹⁷.

Convaincues qu'elles joueraient un rôle prédominant désormais dans la sphère publique, les associations patronales les plus radicales entendirent établir leurs positions avant même la tenue des élections. Ainsi, dans un geste sans précédent, la Coparmex et la CONCANACO remirent publiquement au candidat Salinas les "Propuestas del Sector Privado", véritable programme gouvernemental portant non seulement sur la politique économique, mais aussi sur les domaines politiques et sociaux. Par une autre action hautement politisée, les organismes patronaux déclarèrent gagnant Salinas, avant même que ne soient rendus officiels les résultats électoraux. Le nouveau terme présidentiel s'amorçait donc avec une implication politique publique d'une ampleur inusitée de la part du secteur privé en faveur du programme gouvernemental. Les associations patronales étaient soucieuses non seulement de préserver leur prérogative mais aussi et surtout de la consolider et de l'amplifier. Alors que l'Administration De la Madrid avait été marquée par un mouvement important

¹¹⁴ Elvira Concheiro Bórquez (1996), *Op.Cit.*, p. 54.

¹¹⁵ Selon Edmundo Jacobo, Matilde Luna et Ricardo Tirado, les associations patronales, auraient participé activement à la désignation de Salinas comme candidat à la Présidence. Un accord tacite aurait ainsi été conclu lors des négociations du Pacto de Solidaridad Económica avec "el compromiso de las facciones empresariales de apoyar al PRI y a su candidato presidencial en el proceso electoral que culminaría el 6 de julio de 1988". Edmundo Jacobo, Matilde Luna et Ricardo Tirado (1989), *Op.Cit.*, p.19.

¹¹⁶ Si l'appui (ou du moins la stratégie de conciliation) des milieux d'affaires envers le nouveau candidat présidentiel est une constante au début de chaque terme présidentiel, le rapprochement du secteur privé en 1988 a dépassé la simple conjoncture pour revêtir un caractère plus permanent et d'une autre nature.

de revendications des organismes du secteur privé en faveur de la démocratie et par une implication active des milieux d'affaires dans la politique partisane (cf. le PAN), la force acquise par la coalition de gauche menée par Cárdenas lors des élections, comme l'adéquation du projet économique de Salinas avec les objectifs des associations patronales incitèrent les entrepreneurs à retourner dans le giron du PRI, ou du moins à afficher une plus grande neutralité partisane entre le PRI et le PAN (tout en pourfendant le PRD)¹¹⁸.

Si les réformes économiques (comme la privatisation de la grande majorité des entreprises publiques et du système bancaire, et la dérégulation de l'économie interne) et constitutionnelles (en particulier, le démantèlement de la structure agraire "éjidale", et la réforme, quoique, limitée de la législation du travail) était certaines de rencontrer les attentes les plus importantes des milieux d'affaires, le gouvernement s'engagea aussi dans deux réformes majeures, la réforme du régime fiscal et la ratification de l'ALÉNA, qui auraient pu soulever l'opposition du patronat (ou du moins diviser les élites du secteur privé) mais qui ont finalement débouché sur un appui unanime des associations patronales en leur faveur et sur une entente encore plus intense entre les élites politiques et économiques.

Un des premier grand succès de Salinas fut de restructurer tout le système fiscal¹¹⁹, alors que la tentative de réforme d'Echeverría n'avait abouti qu'à un cuisant échec gouvernemental. Le nouveau président y parvint, d'une part, parce qu'il misa sur une négociation avec le secteur privé et, d'autre part, parce que la réforme s'appuyait non pas sur une augmentation de l'imposition des plus riches mais sur un élargissement de la base des contribuables (touchant ainsi, en particulier, la petite entreprise) et sur une politique plus efficace de recouvrement. L'appui du CCE et de ses associations affiliées à cette réforme accentua encore les critiques des membres du secteur privé envers leurs organismes de représentation. Seules les deux grandes associations les plus radicales, la Coparmex et la CONCANACO, émirent publiquement leurs réserves sur la nouvelle législation. Cette réforme fiscale constitua la crise la plus aiguë en matière économique entre le gouvernement Salinas et les milieux d'affaires. Toutefois, comme le souligne Alba Vega, le patronat ne parvint pas à opposer un front politique uni contre la révision législative sans doute parce que les intérêts des entrepreneurs les

¹¹⁷ Elvira Concheiro Bórquez, (1996), *Op.Cit.*, p.50.

¹¹⁸ La baisse de l'activisme partisan s'explique, en grande partie, aussi parce que le PRI et le PAN proposaient des programmes économiques similaires. À cet égard, Poitras et Robinson soulignent que le PRI aurait emprunté le programme de son adversaire de droite afin de miner la force d'attraction de celui-ci auprès du patronat. Cf. , Guy Poitras et Raymond Robinson (1994), *Op.Cit.*.

¹¹⁹ Sur la réforme fiscale de Salinas, voir en particulier Carlos Alba Vega (1996), *Op.Cit.*, pp.41-46; Carlos Elizondo, *In Search of Revenues : Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverría and Salinas*, CIDE, México-Nuffield College, Oxford, 1992.

plus puissants n'étaient pas affectés, et que le gouvernement répondait, par ailleurs, par son programme économique aux attentes du secteur privé.

La ratification en 1992 et l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994 de l'Accord de Libre-Échange Nord-Américain marquaient la plus grande victoire de Salinas et constituaient symboliquement l'aboutissement de l'ardu processus de restructuration de l'économie mexicaine. Comme le soulignent Poitras et Robinson dans leur excellente analyse sur la stratégie politique du gouvernement Salinas mise de l'avant pour faire accepter le nouvel accord :

“while the North American Free Trade Agreement (NAFTA) is, on the one hand, both an economic and a trade policy, it also provides us with a case study of how an authoritarian system can manage its domestic politics to achieve neoliberal economic ends. (...). In other words, during the Salinas *sexenio*, not only did NAFTA become the principal litmus test for reconciling authoritarianism with economic liberalization, but it also served as a measure which could be used to identify the winners and losers within the coalition itself”¹²⁰.

Les pourparlers sur l'ALÉNA ont en effet été marqués par l'omniprésence du pouvoir présidentiel, par l'ostracisme des groupes opposés à l'entente, comme par l'impressionnant consensus des milieux d'affaires en faveur du libre-échange¹²¹ et leur participation politique importante dans son processus de négociation. Comme le CCE par sa structure excluait les associations patronales spécialisées en commerce extérieur, une superstructure d'unification du secteur privé a été mise en place spécifiquement pour la négociation du traité de libre-échange avec les États-Unis et le Canada. La Coordinadora de Organizaciones de Comercio Exterior (COECE), créée en juin 1990 et chapeauté par le CCE, regroupait les grandes associations patronales et les plus importants organismes représentant les firmes exportatrices et importatrices¹²², dirigeait des comités sectoriels multiples, et disposait d'un bureau technique et politique à Washington. Le front commun qu'a présenté la COECE au côté du gouvernement pendant les négociations trilatérales a, selon les analystes et les

¹²⁰ Guy Poitras et Raymond Robinson (1994), *Op.Cit.*, p.6.

¹²¹ Pour une présentation et/ou une analyse plus détaillées du rôle et des position du secteur privé et des associations patronales pendant les négociations sur l'ALÉNA, voir entre autres, Ricardo Tirado (éd.), Los empresarios ante la globalización, Cámara de diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, LV Legislatura-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1994; Carlos Alba Vega, “Le patronat face au traité de libre échange avec l'Amérique du Nord”, *Cahier des Amériques latines*, No.12, pp.107-125; Carlos Alba Vega (1996), *Op.Cit.*; Manuel Pastor et Carol Wise (1994), *Op.Cit.*; Paula Lama Larenas, El proceso de toma de decisiones en la negociación del Tratado de Libre Comercio de America del Norte. Caso de México, version préliminaire du mémoire de maîtrise en Études Internationales, Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, décembre 1995; Javier Garciadiego (et al.), El TLC Día a Día Crónica de una negociación, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1994.

¹²² La COECE était composée de la CONCANACO, la Coparmex, la CONCAMIN, la AMIS, le CMHN, le CNA, la AMCB, la CANACO-D.F., la CANACINTRA, le CEMAI (Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales), la ANIERM (Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana), le CONACEX (Consejo Nacional de Comercio Exterior), la Cámara de Comercio México-Estados Unidos et le Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio.

participants du secteur privé aux négociations, non seulement avantage le pouvoir de négociation de Salinas mais a aussi offert aux milieux d'affaires la possibilité d'influencer la position gouvernementale sur des aspects particuliers de l'accord¹²³.

La COECE offre une illustration patente de la coopération entre le gouvernement et le secteur privé pendant la présidence de Salinas. Les exercices de concertation entre le nouvel organisme et le gouvernement ont en effet revêtu une toute nouvelle forme et une intensité encore inédite de participation¹²⁴ du secteur privé dans la prise de décision gouvernementale. Si les organisations patronales représentant essentiellement les intérêts de la petite entreprise et ceux des régions (du Nord particulièrement), plus précisément la Canacindra, la CONCAMIN et la Coparmex, avaient ouvertement critiqué certains aspects du projet de libre-échange, elles ont néanmoins fini par appuyer la position gouvernementale et les termes du traité. De manière générale, il appert que la fonction, la structure et les mécanismes de fonctionnement de la COECE expliquent que cet organisme de coordination ait davantage pris en compte les intérêts de la grande entreprise, des firmes orientées vers les marchés extérieurs, et les milieux financiers, que ceux de la petite entreprise menacée pourtant par l'ouverture commerciale¹²⁵.

La position commune finale de tous les organismes des milieux d'affaires en faveur de l'ALÉNA malgré ses effets néfastes éventuels pour le patronat national, s'expliquerait, selon Poitras et Robinson, Pastor et Wise, et Luna et Tirado, en grande partie par une stratégie politique de grande envergure de l'Exécutif. La présidence serait ainsi parvenue à faire taire les opposants à l'ALÉNA au sein du secteur privé en acceptant de discuter formellement avec les milieux d'affaires, en imposant un discours idéologique liant libre-échange et stabilité macro-économique, en faisant directement pression sur les dirigeants des associations patronales (comme dans le cas de la Canacindra) pour qu'ils convainquent leurs membres des vertus du traité, en annonçant des programmes d'aide à la petite entreprise, en fournissant aux représentants de la petite et moyenne

¹²³ Sur l'influence de la COECE auprès du gouvernement et dans les négociations trilatérales voir, entre autres, Carlos Alba Vega (1996), *Op.Cit.*, pp.53-54. Tous les dirigeants d'associations patronales interviewés et interrogés sur leur rôle dans les négociations de l'ALÉNA ont unanimement déclaré avoir eu une influence non négligeable et sans précédent sur les positions gouvernementales et, incidemment, sur le déroulement des pourparlers. Les organismes patronaux, selon leurs dires, seraient ainsi parvenus à protéger certains secteurs d'activités (en particulier, la PEMEX) et à allonger les délais de transition pour d'autres branches.

¹²⁴ Comme l'indique Carlos Alba Vega, certaines données quantitatives peuvent illustrer l'ampleur des relations entre l'État et la COECE. En effet, sans prendre en compte le nombre de rencontres des comités sectoriels, 951 réunions ont été réalisées entre les organes de concertation de la COECE, les entrepreneurs impliqués dans les comités d'études et la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi). Au total, 461 séminaires, 3 056 réunions et 401 études auraient été effectuées avec la participation de hauts fonctionnaires et de 300 hommes d'affaires parmi les plus puissants du pays. Voir Carlos Alba Vega (1996), *Op.Cit.*, p.54.

¹²⁵ Voir, entre autres, Carlos Alba Vega (1996), *Op.Cit.*; Matilde Luna, "Las asociaciones empresariales mexicanas y la apertura externa", LASA, XVII International Congress, Los Angeles, 24-27 septembre 1992; Matilde Luna et Ricardo Tirado (1993), *Op.Cit.*; Elvira Concheiro Bórquez (1996), *Op.Cit.*

entreprise très peu d'informations sur les termes du traité et ses conséquences potentielles, comme en faisant planer l'idée que la considération future des organismes patronaux dans l'élaboration des politiques publiques dépendrait largement de l'appui qu'ils fourniraient à l'ALÉNA. Confortés par l'idéologie en faveur du libre-échange véhiculée avec force moyens à travers toutes les couches de la société et par les mécanismes de concertation mis en place par le gouvernement, les associations patronales furent finalement d'autant plus encouragées à soutenir globalement le traité qu'une clause de confidentialité à forte saveur corporative de la COECE leur interdisait de se prononcer individuellement en public sur les détails de l'accord¹²⁶. Si la mise en place de la COECE a satisfait les demandes de participation des milieux d'affaires, l'organisme de concertation aurait davantage servi le gouvernement Salinas que les intérêts spécifiques des membres de la communauté entrepreneuriale, car selon Poitras et Robinson, "the extensive interaction between COECE and Secofi was instrumental in providing the government with both the input and the support it needed to arrive at its positions on the trade agreement issues"¹²⁷.

Le *sexenio* de Salinas a donc été marqué par l'appui presque indéfectible des associations patronales aux grandes politiques gouvernementales¹²⁸ _ rapprochement d'autant plus significatif que la réforme fiscale et la négociation de l'ALÉNA auraient pu provoquer une crise majeure au sein du patronat. Toutefois, il convient de souligner que les relations entre l'État et le secteur privé sous Salinas ont aussi et surtout été définies par les liens privilégiés et intimes entre le Président et les plus puissants hommes d'affaires du pays¹²⁹ _ la "Salinastroika"¹³⁰. À cet égard, le président d'alors du CCE, Augustin Legorreta, provoqua, dès mai 1989, une vive commotion publique en déclarant que c'était généralement un groupe sélect composé des trois cent plus riches entrepreneurs qui négociait avec le gouvernement les politiques publiques et non les associations patronales¹³¹. Les soupçons de sérieux conflits d'intérêts aux plus hauts échelons de l'appareil gouvernemental ont été derechef

¹²⁶ Cette clause de confidentialité, même si elle a été à plusieurs reprises transgressée, a eu une incidence majeure sur la discipline des membres de la COECE. Matilde Luna et Ricardo Tirado (1993), *Op.Cit.* p.267.

¹²⁷ Poitras et Robinson (1996), *Op.Cit.*, p.17.

¹²⁸ Il convient également de souligner que les associations patronales, lors de la présidence de Salinas, sont devenues pour plusieurs entrepreneurs un tremplin pour acquérir des postes dans la fonction publique. Voir à cet effet, Ricardo Tirado (1996), p.70-71.

¹²⁹ Sur le clientélisme patronal au sommet, voir entre autre Carlos Alba Vega (1996), *Op.Cit.*, pp.73-77; et Blanca Heredia, *Clientelism in Flux: Democratization and Interest Intermediation in Contemporary Mexico*, Documento de trabajo No. 31, México: CIDE, 1997.

¹³⁰ Manuel Pastor et Caro Wise (1994), *Op.Cit.*, p.486.

¹³¹ Épisode relaté dans Carlos Alba Vega (1996), *Op.Cit.*, p.73.

attisées par le programme discrétionnaire et irrégulier des privatisations étatiques comme par l'émergence simultanée et spectaculaire de nouveaux multimillionnaires mexicains¹³².

Les nombreuses preuves patentes (voire ouvertement admises par les élites politiques) de clientélisme patronal au niveau des hautes sphères gouvernementales, la domination des intérêts de la grande entreprise dans l'orientation des associations patronales, l'appui donc quasi invariable de ces organisations aux initiatives gouvernementales, comme la sous-représentation structurelle de la petite entreprise à l'intérieur du CCE, ont progressivement abouti à un sérieux mécontentement des entrepreneurs face à leurs organismes de représentation. Accusées de ne pas être représentatives et d'être à la solde du gouvernement, les associations patronales, et tout particulièrement les cámaras officielles, ont vu leur légitimité à se prononcer et à agir au nom de tous les membres du secteur privé de plus en plus remises en question. Ce désaveu des associations patronales par un nombre croissant de leurs membres s'est reflété, entre autres, lors des changements à la direction de ces organismes. En effet, dans la majorité des cas, le renouvellement des élites à la tête des associations entrepreneuriales a donné lieu à d'importantes luttes intestines, voire à des scissions, comme dans les cas du CCE que nous avons déjà mentionné, et de la CANACINTRA en 1990 de laquelle s'est dissociée la Asociación Nacional de Industriales de la Transformación (ANIT)¹³³. L'illustration la plus ostensible du mécontentement des hommes d'affaires face à leurs associations a certainement été le refus massif des membres de verser leurs cotisations à leur cámara respective. En effet, en réponse aux problèmes de représentativité des Confédérations patronales de l'Industrie et du Commerce auxquelles entreprises et les cámaras régionales ou sectorielles étaient obligées légalement de s'affilier, un grand nombre d'hommes d'affaires a progressivement arrêté de payer leur écot statutaire¹³⁴. La CONCANACO, la CONCAMIN et leurs cámaras affiliées, dépendant financièrement presque exclusivement des quotes-parts de leurs membres, ont donc éprouvé de très sérieux problèmes non seulement au niveau de l'appui de la communauté patronale, mais aussi dans le domaine de leurs ressources pécuniaires. Il convient de souligner que la décision de ne pas contribuer à la caisse des Confédérations émanait non seulement des firmes comme telles, mais aussi

¹³² La revue *Forbes* révélait en juillet 1994 que le nombre de multimillionnaires au Mexique était passé, malgré la crise économique en seulement deux ans, de 2 à 24.

¹³³ Cf. aussi, le cas des 33 cámaras de commerce qui ont demandé, en mars 1992, au Secrétaire du commerce une modification à la Ley de Cámaras afin de se séparer de la CONCANACO. Voir Elvira Concheiro Bórquez (1996), *Op.Cit.*, p.52.

¹³⁴ Nous ne disposons pas de données précises sur l'ampleur et le rythme de ce mouvement de désaffiliation. Toutefois, en soustrayant, du nombre d'entreprises commerciales et industrielles dans le pays fourni par la Secofi, le nombre présumé de firmes inscrites aux grandes confédérations, il appert que la situation a été particulièrement grave pour la CONCANACO qui, en 1992, n'affiliait que 43% des commerces. Voir Matilde Luna et Ricardo Tirado (1992), *Op.Cit.*

de plusieurs cámaras qui se refusaient à honorer leurs obligations financières à cause de la baisse dramatique de leurs revenus et/ou à cause d'une volonté de bien manifester leur désapprobation et leur volonté d'indépendance face à la confédération-mère¹³⁵. Devant l'envergure du mouvement, compte tenu des graves problèmes économiques endurés par la petite entreprise, et sans doute par souci de ne pas plus envenimer la situation, les associations patronales et la Secofi renoncèrent à percevoir par la force leur dû, même si la situation se détériorait jusqu'à mettre vers la moitié de 1995 les associations patronales en quasi banqueroute financière.

Les relations entre l'État et le secteur privé furent donc caractérisées, sous Salinas, d'une part, par les accointances privilégiées et personnelles entre le Président et les plus puissants hommes d'affaires du pays, et d'autre part, par un rapprochement sans précédent des élites gouvernementales et des associations patronales, désormais dominées par la faction technocratique. Toutefois, elles furent aussi marquées, surtout à partir de 1992, par une critique de plus en plus acerbe des hommes d'affaires (essentiellement, des petits et moyens entrepreneurs) envers leurs organismes de représentation en général, et envers, plus particulièrement, les confédérations corporatistes officielles. Ces dernières, accusées de jouer invariablement le jeu du gouvernement et de la grande entreprise au détriment des intérêts de la majorité de leur membres, furent d'autant plus blâmées lorsque les conditions économiques, sociales et politiques commencèrent à se détériorer sérieusement vers la fin du mandat de Salinas. Si celui-ci était parvenu à obtenir un haut degré de consensus au sein du patronat en sa faveur tout au long de son mandat, grâce en particulier au contexte économique encourageant, plusieurs entrepreneurs commencèrent à se préoccuper fortement pour l'état du pays lors de la dernière année de son *sexenio*, face aux coûts exorbitants que faisait peser l'ouverture commerciale sur la majorité des petits et moyens entrepreneurs, et face au déficit croissant de la balance commerciale. Malgré cet état de fait, les associations patronales n'ont guère été très prolixes face à la détérioration sensible des indicateurs économiques et continuèrent de louer les accomplissements de Salinas jusqu'à la fin de sa présidence.

Les élections présidentielles furent tenues en 1994, alors que l'Administration Salinas, les institutions financières internationales et les États-Unis n'en démordaient pas de tenir haut et fort un discours triomphaliste sur le "Miracle mexicain", que le Président avait sérieusement jongler avec

¹³⁵ Ce phénomène a été particulièrement présent dans les régions du Nord.

l'idée de modifier la Constitution afin de se représenter pour un second mandat et qu'il était pressenti pour être nommé président de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Compte tenu de la perception généralisée selon laquelle le Mexique était enfin engagé dans la voie vers le "Premier Monde" grâce à l'action présidentielle de Salinas, qui s'en attribuait d'ailleurs tous les mérites, le PRI parvint relativement facilement à faire élire son nouveau candidat, Ernesto Zedillo. Or, une dramatique crise financière, économique, comme socio-politique allait éclater quelques jours à peine après l'entrée en fonction, le 1^{er} décembre 1994, du nouveau président¹³⁶.

Déjà, l'année 1994 avait été parsemée d'importants scandales et de problèmes économiques majeurs. Le soulèvement zapatiste au Chiapas le 1^{er} janvier 1994, jour de l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, les assassinats politiques de Luis Donaldo Colosio (premier candidat du PRI à la Présidence) et de José Francisco Ruiz Massieu (dirigeant national du PRI) impliquant l'entourage immédiat de Salinas, les révélations sur la corruption politique liée au narco-trafic, comme les nombreux enlèvements d'hommes d'affaires, avaient soulevé de fortes inquiétudes auprès des milieux d'affaires nationaux et étrangers quant à la stabilité politique du pays. Si le gouvernement Salinas et les institutions financières internationales n'avaient guère tari d'éloges sur la santé économique du pays, des signes avant-coureurs très troublants mettaient pourtant en évidence, depuis 1993, la très grande vulnérabilité du système. Le déficit du compte courant n'avait cessé de se creuser depuis 1993, à cause du service de la dette¹³⁷, mais surtout du déficit croissant de la balance commerciale¹³⁸. Or, ce déficit réel avait été masqué par un afflux massif d'investissements de portefeuille à court terme étrangers, permettant ainsi à l'économie mexicaine de paraître en santé même si elle se retrouvait désormais à la merci des spéculateurs¹³⁹. Au cours des six années de la présidence de Salinas, le gouvernement avait misé sur la promesse d'un taux de change stable pour attirer les investisseurs étrangers, et il avait, pour ce faire, puiser allègrement dans ses réserves pour soutenir sa devise. Or, en 1994, le peso devait subir d'importantes pressions et l'économie mexicaine connaissait une baisse d'attrait pour les investisseurs, entre autres, à cause des craintes provoquées par les indicateurs économiques et les événements politiques, et à cause de l'augmentation des taux d'intérêts dans le monde. Si Salinas était au courant de la fragilité extrême de son régime

¹³⁶ Notre exposé de la crise économique de 1994-1995 se base sur une revue de la presse mexicaine et internationale.

¹³⁷ La dette s'élevait en 1992 à 104 milliards de dollars, c'est-à-dire à 37% du PIB. *Le Monde Diplomatique*, Mars 1995, p.29.

¹³⁸ Le déficit de la balance commerciale a atteint, durant les neuf premiers mois de 1994, 13,7 milliards de dollars. *Ibidem*

économique, il décida néanmoins de laisser faire les choses, afin de parvenir à être un des rares présidents mexicains à ne pas clore son mandat par une dévaluation¹⁴⁰. Au fait de la situation, les grandes institutions financières ne remirent pas publiquement en cause cette politique financière tant que ses rouages continuèrent à porter leurs fruits.

Dès que la nouvelle administration Zedillo entra en fonction le 1^{er} décembre, elle se rendit immédiatement compte de la gravité de la conjoncture financière et économique qui lui avait été jusqu'alors dissimulée et qu'il lui incombait de résoudre dans les plus brefs délais possibles. Si l'Exécutif élaborait promptement un plan graduel de dévaluation qui devait s'amorcer à partir de janvier, l'éclatement de la crise devança les prévisions gouvernementales. Le 19 décembre 1994, étaient ainsi enregistrés une baisse des actions à la bourse et une hausse des taux d'intérêts à court terme, alors même que la Banque centrale peinait à maintenir le peso avec des réserves en dollars de moins de 10 milliards de dollars. Les Mexicains et les milieux d'affaires internationaux comprirent le lendemain la gravité de la crise quand leur fut annoncé la signature d'un nouveau "Pacte" entre le gouvernement, les syndicats et les associations patronales qui s'accordaient essentiellement pour accroître de 12,7% la marge de fluctuation du peso. Mais le nouveau gouvernement fit preuve d'inexpérience majeure en n'accompagnant pas cette mesure exceptionnelle d'un plan économique plus détaillé, et en mésestimant la force de la réaction des marchés boursiers. L'embrassement immédiat de ces derniers atteignit une telle ampleur que le gouvernement à vainement tenter de maintenir sa devise à coup de cinq à sept milliards de dollars puisés dans ses ultimes réserves. Comme la situation devenait absolument impossible à contrôler, vu la fuite massive de capitaux étrangers et nationaux et l'épuisement dramatique des réserves monétaires (malgré une aide de six milliards de dollars prévue par l'ALENA pour soutenir le peso), le gouvernement Zedillo laissa finalement flotter librement la valeur du peso, malgré la promesse formelle des jours précédents de ne pas le faire. L'entente corollaire au Pacte de geler les prix et les salaires pendant 60 jours ne fut pas respectée, menaçant, dès les premiers jours de la crise financière, le Mexique d'entrer dans le cercle infernal de l'inflation et de la récession. Les marchés financiers ainsi pris par surprise réagirent avec fureur à ce virage économique soudain qui avait fait perdre, en seulement deux jours, 30 % de sa valeur au peso (50 % par rapport à sa valeur à la même date l'année précédente). En masse, les investisseurs nationaux et étrangers, ayant perdu confiance en la santé et en la politique économiques mexicaines, ont retiré leurs avoirs du pays, les voyant perdre à vue d'œil la moitié de leur valeur à

¹³⁹ Selon les données de la Banque centrale, les investissements étrangers directs ne sont passés que de 2,88 milliards de dollars en 1988 à 4,9 milliards de dollars en 1993, tandis que les investissements spéculatifs enregistraient une hausse spectaculaire, passant de un milliard de dollars en 1988 à 28,4 milliards en 1993.

cause de la chute dramatique des taux de change et des cours boursiers. La panique s'étant emparée des marchés financiers a ainsi rendu catastrophique la situation financière du Mexique en seulement quelques jours, et le 27 décembre (une semaine seulement après la dévaluation), le gouvernement Zedillo avouait publiquement ne plus avoir beaucoup de contrôle sur l'économie. Le gouvernement se voyait en plus dans l'obligation de répondre à un autre problème urgent soit, l'expiration, au cours des six premiers mois de 1995, de 17 milliards de dollars de Bons du Trésor sur les 29 milliards totaux placés sur le marché des obligations. Or, le renouvellement des ces *Tesobonos* par les investisseurs étrangers était loin d'être assuré à cause de leur perte de confiance, ce qui signifiait que le Mexique ne pourrait garantir leur remboursement¹⁴¹. La situation qui prévalait à la fin de 1994 n'était ainsi guère reluisante. Depuis la dévaluation du 20 décembre, le peso avait perdu près de 40% de sa valeur par rapport au dollar, les taux d'intérêt grimpaient en flèche, et, selon la Bolsa Mexicana de Valores, la valeur des investissements de portefeuilles étrangers avaient connu une chute de 32,5% en 1994 dont presque la totalité s'était effectuée après l'annonce de la dévaluation. La dévaluation du gouvernement Zedillo a souvent été analysée comme une mesure nécessaire compte tenu de la nouvelle situation financière internationale. Néanmoins, elle aurait entraîné un vent de colère et de panique chez les investisseurs à cause essentiellement de l'effet de surprise et du manque d'informations données par le gouvernement. Le début du mandat de Zedillo s'amorçait donc par une crise financière qui allait déstabiliser toute l'économie du Mexique et qui allait même se répercuter chez toutes les "économies en émergence" (cf. l'"effet Téquila"). La décision gouvernementale de dévaluer la monnaie a été extrêmement importante aussi car elle signifiait l'amorce d'une nouvelle politique économique. L'accent était désormais porté sur la réduction du déficit commercial qui atteignait, à la fin de 1994, plus de 17 milliards de dollars, déficit causé par des exportations nettement insuffisantes pour contrebalancer les importations considérables du pays. En dévaluant sa monnaie, le gouvernement entendait ainsi, d'une part, diminuer les spéculations sur le peso, et, d'autre part, accroître surtout les exportations et réduire les importations. Le 4 janvier 1995, le président Zedillo annonçait officiellement un plan de sauvetage économique et une nouvelle ligne de crédit de 18 milliard de dollars. La série de mesures économiques prévues par ce plan, élaboré en concertation avec les associations patronales, les plus grands hommes d'affaires du pays, et les syndicats, visait à redonner confiance aux investisseurs et à répondre aux exigences des institutions et pays créditeurs. Le gouvernement prévoyait pour l'année 1995 une croissance du PIB de 1,5%, une augmentation maximale de 7% des salaires, un contrôle des prix par les milieux d'affaires, une

¹⁴⁰ Choix motivé, selon plusieurs analystes, par son ambition d'être nommé à la tête de l'OMC.

¹⁴¹ En effet, sur les 774 millions de bons expirés durant la première semaine de dévaluation, seulement 27 millions de bons prirent preneurs.

hausse des coupures dans les dépenses publiques, une amplification de l'assiette fiscale, un contrôle plus sévère du déficit des comptes courants, une intensification de la déréglementation, et l'ouverture totale du système bancaire aux investissements étrangers. Or, la divulgation de ce nouveau programme de récupération économique s'avéra insuffisante pour rassurer les investisseurs. Il fallut attendre que le président américain Bill Clinton promette le 12 janvier qu'il allait organiser un plan de prêts garantis et que le Fond Monétaire International octroie, le 26 janvier, au Mexique, le plus grand prêt de l'histoire de cette institution (soit 7,58 milliards de dollars), pour que la tension sur les marchés se relâche quelque peu. Néanmoins, malgré les mesures d'austérité mises en place et l'aide internationale, la situation et les perspectives financières et économiques, au début de février, étaient tout sauf reluisantes. La Banque Centrale mexicaine avait dû venir au secours du système bancaire dangereusement menacé par la crise financière et qui, de surcroît, était aux prises avec d'énormes difficultés de recouvrement des prêts domestiques car les taux d'intérêts à court terme dépassait alors les 50 %. La valeur du peso était descendue à plus de 6 pesos par dollar, et déjà des rapports sur les conséquences de la crise étaient élaborés traçant un tableau catastrophique de la conjoncture économique du pays après seulement un mois de problèmes financiers incessants. À titre d'exemple, Quatre des plus grandes compagnies mexicaines (Telmex, Banamex, Televisa et Cemex) totalisaient pour le seul mois de janvier des pertes de 1,4 milliards de dollars. L'industrie automobile, un des leaders économiques du pays tant en ce qui concerne la production que les revenus d'exportations, avait elle aussi reçu un sévère coup et licenciait par milliers ses travailleurs. Mais les milieux d'affaires les plus gravement affectés ont comme toujours été les micro, petits et moyens entrepreneurs touchés de plein fouet par la hausse vertigineuse des taux d'intérêts et l'effondrement du marché domestique. Des faillites en cascade étaient déjà enregistrées et de très nombreux établissements insolubles menaçaient de fermer leur porte à plus ou moins longs termes. La précarité de l'emploi, la diminution des revenus des travailleurs causée par la dévaluation, la détérioration du pouvoir d'achat de la population ont rapidement provoqué la chute drastique de la consommation nationale. Malgré la mise en place par le président Clinton d'un nouveau dispositif d'aide monétaire, en échange d'une garantie sur les revenus d'exportation de pétrole de PEMEX, d'une hausse du rendement des Bons du Trésor, et d'un redoublement des efforts de rationalisation de l'appareil étatique, l'état de l'économie mexicaine n'en continua pas moins de se dégrader sérieusement. Devant la rapidité époustouflante de l'aggravation de la situation et la hausse astronomique des taux d'intérêts¹⁴², le gouvernement dut réestimer, à trois reprises, en seulement deux semaines, ses prévisions économiques pour l'année! Sous la pression des États-Unis et des

¹⁴² Les taux d'intérêts s'élevaient jusqu'à 80% pour les entreprises et 85% pour les particuliers!

milieux financiers internationaux, le gouvernement Zedillo élaborait un nouveau plan d'austérité économique. Le 9 mars, le gouvernement rompit la tradition politique mexicaine en amenant devant le Congrès son nouveau programme économique, sans avoir eu l'aval des associations patronales et des syndicats officiels qui le jugeaient trop sévère. L'État prévoyait, entre autres, doubler ses revenus fiscaux en haussant de 10 à 15% la taxe de plus-value, permettre une hausse des prix à la consommation, augmenter le prix des services et biens publics (à titre d'exemples, 35% pour le pétrole, 20% pour l'électricité et 80% pour le transport public), et entreprendre d'autres coupures publiques s'ajoutant à celles déjà prévues en retranchant encore l'équivalent de 1,6% du PIB au budget initial de 1995. Le gouvernement organisa de plus tout un système de secours au système bancaire qui menaçait de faire banqueroute. Quant aux travailleurs, le plan ne comprenait qu'une garantie de recouvrement partiel de leur pouvoir d'achat par rapport au taux d'inflation anticipé. Le salaire de 65 dollars par mois ne pourrait être majoré que de 10%, et toute augmentation supplémentaire devrait être négociée entre employeurs et employés au niveau de chaque entreprise. Dès son annonce, ce programme d'austérité a été critiqué par les syndicats, les partis d'opposition, plusieurs membres du PRI, comme par nombre d'économistes. Pour leur part, les associations patronales, qui avaient refusé de ratifier le Pacte, ont fini, malgré leurs réticences initiales, par accepter ces nouvelles mesures économiques.

La crise financière du 20 décembre 1994, qui a dégénéré presque simultanément en une crise économique majeure, a eu des répercussions sévères et durables sur le Mexique. Si, malgré les pronostiques défaitistes, la situation économique s'est depuis lors quelque peu améliorée, la crise a toutefois durement affecté à courts et à longs termes le secteur privé national. Déjà frappée par l'ouverture commerciale, la micro-, petite et moyenne entreprise a davantage subi les contrecoups des nouvelles perturbations économiques, que la grande entreprise plus orientée vers l'exportation et ayant les capacités d'expatrier ses capitaux comme d'obtenir de meilleures garanties de crédits. Confrontées, entre autres, à l'effondrement du marché interne et aux graves problèmes de prêts (impossibilité de s'acquitter de ses dettes ou d'obtenir du financement), de nombreuses entreprises se sont vues obliger de déposer leur bilan et plusieurs autres ont connu et connaissent toujours une situation des plus précaires.

Sur le plan social, la crise économique a eu des conséquences catastrophiques. Déjà affligée par plus d'une décennie de restructuration économique avec son cortège de compressions budgétaires, de détériorations des conditions de travail, comme de baisses du pouvoir d'achat, la population a été encore dramatiquement touchée suite à la dévaluation de décembre 1994. À l'appauvrissement

généralisé déjà enregistré dans les années quatre-vingt est donc venue s'ajouter une nouvelle érosion des conditions de vie des Mexicains. Cette situation n'a évidemment pas été sans soulever un ample mouvement de ressentiment auprès de la population face au gouvernement qui lui avait pourtant fait miroiter l'image d'un futur prospère. La rancœur de la société face à la nouvelle crise économique et face à sa classe dirigeante a d'ailleurs été exacerbée avec les révélations explosives sur les scandales de l'Administration Salinas. Un vif sentiment de frustration face au système politique et de toutes ses institutions politiques s'est ainsi développé au sein de la société se sentant bernée et lésée, et explique l'intensification des demandes populaire de démocratisation du régime.

Le gouvernement Zedillo a donc eu fort à faire non seulement au niveau économique mais aussi au niveau politique. Ayant hérité de son prédécesseur d'une situation financière explosive, le nouveau président, pour tenter de juguler la crise économique et la crise politique en ayant découlé, a dû mettre en place un plan de mesures économiques difficiles tout en cherchant à apaiser la contestation populaire qui risquait de dégénérer en une situation d'instabilité sociale majeure. Malgré les perspectives désastreuses pour le pays qui se présentèrent dès les premiers jours de sa prise de fonction et la mission périlleuse (voire, impossible) qu'il lui incombait d'assumer, l'Administration Zedillo a néanmoins réussi à manœuvrer assez habilement et à tirer relativement bien son épingle du jeu pour éviter l'éclatement d'une crise socio-politique ingouvernable et pour permettre une certaine récupération des conditions économiques. Dans la plus pure tradition PRIliste, le nouveau gouvernement s'est engagé vers l'ouverture démocratique comme soupape de sécurité au mécontentement populaire. De nombreuses réformes électorales, d'une portée encore jamais vue jusqu'alors, ont ainsi été mises en place de manière à calmer les critiques fusant de toutes parts. Profitant du besoin pressant de s'attaquer vigoureusement à la crise économique, comme des problèmes de légitimité et de la faiblesse du pouvoir de négociation des grands organismes syndicaux, le gouvernement a, par ses mécanismes de prise de décision et par ses politiques comme telles, encore davantage favorisé la marginalisation des grandes organisations de masse et la décomposition du Pacte Corporatiste. Privé de l'appui populaire comme de celui des piliers traditionnels du régime, Zedillo n'avait comme unique soutien politique possible que les milieux d'affaires, un allié d'autant plus indispensable que leur concours était vital et nécessaire pour contrer la détérioration de l'économie et assurer éventuellement sa reprise. Jouissant du pouvoir de négociation inhérent à cette position privilégiée du secteur privé, les associations patronales en profitèrent pour exiger du gouvernement qu'il les prenne encore plus en compte dans l'élaboration de ses politiques, en échange de leur appui.

En ce qui concerne l'influence des associations patronales auprès du gouvernement pendant la présidence de Zedillo, les études et analyses n'ont pas encore qu'au stade embryonnaire. À en croire les dires de plusieurs dirigeants d'associations patronales officielles, la nature de leurs relations serait sensiblement restée la même depuis Salinas, le nouveau gouvernement adoptant une attitude tout aussi favorable à leur égard¹⁴³. Il faut cependant souligner que quelques faits importants ont sensiblement marqué les milieux d'affaires et la politique depuis la prise de fonctions de Zedillo. Le panorama entrepreneurial mexicain a été particulièrement affecté par la crise financière de 1994.

« La nueva crisis que vive México desde finales de 1994 y las altas tasas de interés, están afectando al conjunto de los empresarios. No obstante, unos han logrado hacer frente a los problemas y hasta han sacado provecho de la crisis, mientras otros esperan medidas gubernamentales que salgan al encuentro de una adversidad que el mercado no ha logrado resolver »¹⁴⁴

Compte tenu de cette conjoncture économique et politique, et violant leur devoir de réserve, les associations patronales, comme plusieurs hommes d'affaires (en particulier, les banquiers), multiplièrent leurs interventions publiques dans l'arène politique. Sur le plan politique, s'amplifièrent leurs demandes de démocratisation du régime afin de réduire les pouvoirs discrétionnaires des hautes instances gouvernementales, et de préserver la stabilité politique et sociale nécessaire à la reprise économique. Frustrés de n'avoir pas été mis au courant par Zedillo de la décision de dévaluer la devise, les organismes patronaux réitérèrent leur exigence d'être obligatoirement consultés pour toute politique économique, et redoublèrent leurs requêtes de démantèlement définitif du Pacte corporatiste. Sur le plan économique, les associations patronales menèrent une série de campagnes en faveur de l'élaboration d'une véritable politique industrielle cohérente, d'une révision en profondeur du régime de crédit du système bancaire, et d'une réforme de la Loi du Travail.

Si, depuis 1994, les associations patronales sont devenues les alliées privilégiées (voire uniques) du gouvernement, et si on assiste à un certain changement de cap de leurs revendications qui se révèlent relativement plus conformes aux intérêts de la majorité des hommes d'affaires, il n'en demeure pas moins que la structure d'organisation et de représentation du secteur privé a été

¹⁴³ D'après des entrevues personnelles réalisées pendant la campagne électorale de l'été de 1997. Il est d'ailleurs intéressant de noter que si les dirigeants des associations patronales ont généralement un discours très élaboré et réfléchi sur les relations État- secteur privé depuis la Révolution, ils ont été décontenancés et très peu prolixes lorsqu'interrogés à ce propos sur leur perception des différences entre l'Administration Salinas et Zedillo. Tous, après quelques minutes de réflexion, ont fini par dire qu'ils n'avaient décelé aucun changement d'attitude entre ces deux gouvernements face à leur organisme.

¹⁴⁴ Ricardo Tirado (1996), p.79.

intensément et plus que jamais critiquée sur la place publique, et que les Confédérations patronales officielles et leurs associations auxiliaires ont connu les pires années de leur existence.

Victimes, tout au long de leur histoire, d'accusations de collusion avec les autorités gouvernementales et la très grande entreprise, les associations patronales, en particulier les Confédérations et cámaras, ont vu leur légitimité très sérieusement remise en cause suite à la crise de 1994. Non seulement ces organismes avaient insuffisamment défendu les intérêts de la majorité des entrepreneurs et n'avaient cessé d'accorder un appui indéfectible à l'Administration Salinas, mais ils ne s'étaient guère inquiétés de la détérioration progressive des indicateurs économiques et financiers et n'avaient pas prévu l'éclatement de la crise. Dans ce contexte, comment pouvaient-ils justifier leur existence et leur pertinence? Premières cibles des attaques, les Confédérations patronales officielles ont dû subir les incriminations (voire les moqueries) d'une presse toujours davantage dénonciatrice, les accusations publiques d'hommes d'affaires, de cámaras régionales et d'associations entrepreneuriales dissidentes, comme une vague de désaffectation majeure des entreprises refusant de payer leurs cotisations obligatoires. Le manque à gagner des organismes officiels a atteint une telle ampleur qu'il les a rendus vulnérables à la banqueroute. Si les associations patronales ont occupé une place privilégiée auprès du gouvernement Zedillo en tant que ses principales alliées, le discrédit et l'opprobre qui ont plané autour d'elles a grandement miné leur légitimité à représenter le secteur privé et à garder leur statut d'interlocuteur favori de l'État. Si les associations patronales ont constitué un acteur politique privilégié par rapport aux autres organisations de la société civile, sous la présidence de Zedillo, leurs problèmes de légitimité publique risquaient éventuellement, à plus ou moins longs termes, de limiter leur pouvoir de négociation auprès du gouvernement et provoquaient déjà un questionnement ouvert de la part des élites politiques. Déjà, lors des négociations de l'ALÉNA, le Ministre du Commerce Sierra Puche avait jonglé publiquement avec l'idée de réformer la structure de l'organisation et de représentation du secteur privé sur la base du modèle américain. En août 1995, la Cour Suprême allait juger inconstitutionnel l'article 5 de la Ley de Cámaras de 1941 qui obligeait toute entreprise commerciale ou industrielle à s'affilier à la Confédération patronale lui correspondant. Cette sentence allait faire couler beaucoup d'encre et alimenter encore davantage le débat sur la pertinence du modèle d'intermédiation des intérêts des milieux d'affaires. Après plusieurs mois d'un processus de pourparlers secrets entre les hautes instances gouvernementales et les dirigeants des grandes Confédérations officielles, était ratifiée, le 5 décembre 1996, la nouvelle Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones. Abolissant la clause d'inscription obligatoire à une cámara tout en exigeant l'enregistrement de toutes les entreprises à un registre statistique national (Sistema de Información Empresarial Mexicano, SIEM), la nouvelle législation allait recevoir l'appui des grandes associations patronales mais soulever un vif et large

mouvement de contestation de la part des membres du secteur privé. De l'avis général, la réforme ne réglait en rien les problèmes rencontrés par les milieux d'affaires pour se faire représenter adéquatement et ne risquait guère de modifier les relations entre l'État et les associations patronales.

Un bref survol de la campagne électorale et des résultats du suffrage lors des élections parlementaires de l'été 1997 illustre bien les effets de l'évolution politique du Mexique depuis 1994. Fruit des réformes électorales du gouvernement Zedillo, pour la première fois dans l'histoire du pays, les conditions du scrutin respectaient relativement convenablement les normes démocratiques universellement admises. La campagne a été marquée par l'importance d'une ampleur jusque là inégalée des interventions partisans publiques de la part d'hommes d'affaires, de banquiers et d'associations patronales revendiquant haut et fort leur légitimité et leur droit à participer activement dans l'arène électorale. Si, dans les premiers temps, les milieux d'affaires se limitaient à clamer leur appui indéfectible au processus démocratique et à la compétition électorale, ils s'attachèrent progressivement à attaquer le PRD et à défendre le programme économique du PRI. À titre d'exemple, le président de la Asociación de Banqueros de México (ABM), Antonio del Valle dit ainsi publiquement que :

« [...] lo que más preocupa a los empresarios es el programa económico del PRD. Si se llega a aplicar en su totalidad, nos cejaría crisis mucho peores que la de 1995 y nos llevaría a inflaciones que ya nos olvidamos de ellas y nos llevaría a salidas masivas de capital »¹⁴⁵.

Larios Santillán, qui allait bientôt quitter la présidence du Consejo Coordinador Empresarial (CCE), affirmait, de son côté, que “[l]a mejor propuesta de cara a las elecciones es la que representa el PRI, porque da continuidad al modelo económico vigente”, tout en prétendant, en parlant de l'implication politique du CCE, que “[n]uestro afán en ningún momento ha sido partidista”¹⁴⁶! Sur la participation et l'influence des milieux d'affaires dans l'arène électorale, Santillán ajoutait, d'une manière pour le moins révélatrice, que :

« Tenemos que ser mucho más vigilantes y exigentes, mucho más participativos. (...) [P]odemos influir para que se nos gobierne como queremos »¹⁴⁷

¹⁴⁵ Antonio del Valle cité dans Fernando Ortega Pizarro, “Líderes empresariales y funcionarios del gobierno recurren a la siembra del miedo entre los electores”, *Proceso*, No. 1076, 15 juin 1997, p.8.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

Signe patent de la dégénérescence du pouvoir des grandes organisations de masse corporatistes, le scrutin de 1997 a également été caractérisé par l'absence de revendications sur la scène publique des syndicats et des associations paysannes. La mort à 97 ans, pendant la campagne, de Fidel Velásquez, dirigeant despote de la Confederación de los Trabajadores Mexicanos (CTM) ayant personnifié la corruption et la cooptation du corporatisme syndical mexicain tout au long du XX^{ème} siècle, a d'ailleurs constitué un symbole marquant du démantèlement du "Pacte corporatiste" qui a permis au PRI de se maintenir au pouvoir depuis la Révolution. Si le décès du vieux leader aurait pu laisser présager la possibilité d'une refonte en profondeur de la structure de représentation des travailleurs, premières victimes de la crise économique, il a plutôt confirmé l'abâtardissement du syndicalisme mexicain qui risque de présenter pour longtemps encore des perspectives négatives. En ce sens le nouveau secrétaire général de la CTM, Leonardo Rodríguez Alcaine, tout à fait fidèle à son célèbre prédécesseur, n'offrait aucune promesse de changement, en affirmant non seulement que la mort de "Don Fidel" "no significa la muerte del sistema político mexicano (...) y que no hay ruptura en el seno de la CTM", mais aussi que "[e]l sistema político mexicano es un hijo directo de la Revolución, y la ideología del sistema político de mi partido [le PRI, bien sûr] y de la CTM, sin temor a equivocarme, será cien por ciento para apoyar al sistema"¹⁴⁸.

Le 6 juillet 1997, jour des élections au Congrès, allait ainsi marquer un point tournant dans l'Histoire mexicaine en mettant fin à l'hégémonie PRIliste. Le PRI perdait, pour la première fois en six décennies, sa majorité absolue au Congrès et les deux principaux partis d'opposition, le PAN et le PRD, obtenaient la capacité de faire balancer le pouvoir dans les deux Chambres. Le scrutin constituait ainsi, comme le titrait en page couverture Proceso sur fond jaune rappelant le soleil PRDiste, l' "Adieu au PRIato"¹⁴⁹.

De fidèles ou du moins discrets acteurs, les associations patronales, en particulier le CCE, comme certains grands entrepreneurs sont donc devenus depuis quelques années au Mexique les principaux interlocuteurs de l'État. Il appert important dans ces conditions d'analyser l'organisation et la représentation du secteur privé qui constitue le principal moteur de l'économie. L'analyse de la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* revêt donc une portée encore plus significative lorsque l'on prend en compte la situation socio-politique et économique du pays. En effet, comment comprendre et interpréter la décision de changer la structure de représentation du secteur privé dans un pays perturbé marqué par un complexe processus d'ouverture démocratique,

¹⁴⁸ Reforma, 24 juin 1997.

une grave crise économique, et des relations privilégiées au pouvoir entre l'État et les milieux d'affaires qui ont totalement détrôné les autres organismes de représentation de la société civile. Une analyse des termes de la loi, de ses conséquences éventuelles pour la représentation du secteur privé auprès du gouvernement, comme du processus ayant mené à sa ratification ne peut manquer de nous éclairer sur les rapports de force entre les organismes patronaux et lesquels de ceux-ci représentent les acteurs politiques les plus influents. Plus globalement, l'examen de la nouvelle législation devrait permettre de nous renseigner non seulement sur les relations actuelles entre les milieux d'affaires et le gouvernement, mais aussi sur l'état du système politique et de la démocratie au Mexique de nos jours.

¹⁴⁹ "Adios al priato", Proceso, No. 1079, 7 juillet 1997.

CHAPITRE II

La nouvelle Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones : ses caractéristiques et ses implications

Puisque notre mémoire porte sur la nouvelle loi mexicaine relative aux chambres de commerce et de l'industrie, il s'avère utile ici, dans un premier temps, de nous pencher sur les caractéristiques des associations patronales en tant que groupes d'intérêts.

Pour reprendre la définition classique d'un groupe de pression résumée par Jean-Marie Denquin¹⁵⁰, celui-ci doit présenter un minimum d'organisation permanente, une identité propre, un certain degré d'autonomie caractéristiques qui le constituent en un centre de décision et qui lui permettent de s'engager dans une action politique réelle et observable dans les faits. Comme l'explique Philippe C. Schmitter¹⁵¹, un groupe d'intérêt est une organisation dont on est membre volontairement ou non, qui dispose d'une structure administrative et d'une autorité décisionnelle qui engage une action politique de promotion ou de défense de ses demandes et de ses intérêts auprès du gouvernement. Les objectifs des groupes d'intérêts sont clairs : ils visent à obtenir des gouvernements des politiques qui leur soient favorables et empêcher celles qui leur seraient néfastes . Selon leurs capacités d'accès à la sphère des décideurs gouvernementaux les groupes de pression vont privilégier des stratégies différentes d'action. La nature de ces stratégies soulèvent deux questions importantes: premièrement, celle des canaux institutionnels que les autorités publiques peuvent leur accorder indépendamment de leur statut, donc leurs capacités et leur légitimité à agir dans l'espace public et gouvernemental, et deuxièmement, celle de leur pouvoir d'intervention ou de collaboration aux divers stades de mise en oeuvre des politiques.

Qu'en est-il des groupes de pression du monde des affaires?

Un secteur privé national doit être compris comme étant la classe qui possède la propriété et la direction des firmes dont le capital appartient complètement, sinon presque complètement, à des citoyens qui vivent dans le pays. Le secteur privé n'est pas un tout homogène, en effet, il est

¹⁵⁰Jean-Marie Denquin, Introduction à la science politique, Collection Les Fondamentaux, Hachette, 1992.

¹⁵¹ Philippe C. Schmitter, Interest Conflict and Political Change in Brazil, Stanford University Press, 1971, p.10.

subdivisé significativement en grandes, moyennes, petites et micro entreprises. Il est en outre sectorisé en fonction de sa position dans la structure économique (activités exportatrices, importatrices, ou destinées au marché interne), de sa situation géographique, et de sa vocation (activités productives, commerciales, financières ou de services). Cette diversité peut avoir une signification organisationnelle et politique des plus importantes, particulièrement en ce qui concerne les problèmes de représentativité des associations patronales. Nous entendons par "association patronale" tout groupement de firmes ou d'entrepreneurs concerné par des enjeux liés aux affaires et à l'économie. Selon Lindbloom, Ball et Millard¹⁵², les associations patronales disposeraient en termes de facteurs structurels d'avantages particuliers par rapport aux autres groupes d'intérêts de la société. Acteurs clés de l'activité économique de la société, les membres de ces organisations auraient à leur disposition des ressources et des moyens de pression économiques tels que les gouvernements se devraient, au minimum, de tenir compte de leur éventuelle réaction. Néanmoins, l'influence des associations patronales et la portée de leurs actions ne peuvent être estimées a priori. Évaluer l'importance des ressources économiques représentées et/ou détenues par les associations patronales ne suffit pas. Comme le souligne Przeworski¹⁵³, la place d'une organisation dans l'arène politique est fonction de sa mobilisation dans l'action politique. Dans cette perspective, l'importance et le statut des associations patronales dans le système politique d'un pays revêtent une importance primordiale. Pour participer dans la sphère politique une organisation entrepreneuriale, comme tout autre type de groupe de pression, doit non seulement s'organiser en son sein, mais aussi être reconnue par les instances étatiques comme un interlocuteur légitime. La participation politique d'un groupe est déterminée par le cadre juridique régissant ses relations avec l'État et les politiques gouvernementales à son égard. La structure légale, le système politique et institutionnel qui encadrent les relations entre l'État et la société civile, délimitent donc le statut, l'importance politique, l'organisation interne, et les stratégies d'action des associations patronales. Dans cette perspective, l'analyse des caractéristiques de la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*, qui redéfinit le cadre juridique des relations entre l'État et les associations patronales au Mexique, nous est apparue essentielle.

Alors que le Mexique a été engagé dans une profonde "libéralisation" économique et politique depuis la fin des années soixante-dix, les relations entre l'État et la société civile en général,

¹⁵² Voir Alan R. Ball et Frances Millard, *Pressure Politics in Industrial Societies: A Comparative Introduction*, Humanities Press International, 1987; et, Charles E. Lindbloom, *Politics and Markets*, New York: Basic Books, 1977.

¹⁵³ Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Eastern Europe and Latin America in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, 1991.

et le Pacte corporatiste en particulier, ont été sérieusement remis en cause. De notoriété publique, le pays vit depuis une transformation structurelle majeure (en particulier avec l'ouverture de ses marchés et la transition démocratique), est passé d'une gestion gouvernementale interventionniste à un type de gestion qualifié de "néo-libéral", et a connu une débilisation de sa structure corporatiste tripartite. La nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales Empresariales y sus Confederaciones*, qui redéfinit les statuts des associations patronales et la structure d'organisation du secteur privé, représente, du moins symboliquement, la reconnaissance de la nature changeante de la réalité politique mexicaine, et particulièrement, des bouleversements majeurs qu'a subi, ces dernières années, la structure corporatiste d'intermédiation des intérêts entre l'État et la société civile.

Cette réforme législative signifie-t-elle en soi une démocratisation des relations entre l'État et le secteur privé? En d'autres termes _ Jusqu'à quel point et comment, la redéfinition de l'organisation patronale peut-elle modifier les relations réelles a) entre l'État et les organismes patronaux, b) entre ces derniers et leurs membres, et, en général, c) entre l'État et les milieux d'affaires? Cette nouvelle législation représente-t-elle un point tournant pour le système politico-institutionnel mexicain en général? Et, dans quelle mesure, la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* participe-t-elle au processus de la transition démocratique?

Afin d'être en mesure d'évaluer la portée et la nature (démocratiques?) de cette réforme, il convient d'en analyser les attributs et ses implications pour la structure d'intermédiation des intérêts, comme de l'analyser à la lumière des débats théoriques sur les relations entre la démocratie et le corporatisme/pluralisme.

Étudier la signification de cette révision institutionnelle pour les relations entre l'État et le secteur privé implique de prendre en compte :

- a) les attributs légaux de l'ancienne et de la nouvelle structure d'intermédiation des intérêts du secteur privé,
- b) la force et les caractéristiques des organismes patronaux et de leur structure organisationnelle (à savoir, entre autres, leur représentativité, leur cohésion, leurs statuts légaux, leurs règles d'affiliation, leurs ressources, leur légitimité auprès de la communauté entrepreneuriale, et leur accès aux instances décisionnelles gouvernementales comparativement aux autres groupes sociaux),

- c) les points saillants de l'évolution des relations États-secteur privé pendant la période autoritaire et la transition démocratique, et
- d) le contexte politique et socio-économique général.

De manière à analyser les caractéristiques de la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* et son importance pour la représentation des milieux d'affaires et le processus démocratique, nous présenterons les dispositions de la nouvelle législation, pour les comparer ensuite à celles de la loi antérieure, et nous les examinerons finalement à la lumière d'une part, des implications qu'elles pourraient entraîner concrètement pour l'organisation du secteur privé, et d'autre part, des discussions qu'elles peuvent susciter autour du thème du corporatisme et de la démocratie.

A) Une analyse comparée de l'ancienne et de la récente législation

- **La Ley de Cámaras (1936) et la Ley de Cámaras de Comercio y las de Industria (1941)¹⁵⁴ : les bases légales de la structure d'intermédiation des intérêts entre le secteur privé et l'État en place jusqu'en 1996**

En août 1936, le gouvernement de Lázaro Cardenas promulguait la *Ley de Cámaras*, suite logique du nouveau modèle politique et institutionnel mis en place à partir de 1931. Les associations patronales, les "cámaras", y étaient définies comme "instituciones de carácter público" et "órganos de colaboración del Estado", l'inscription obligatoire des industries et des commerces était établie, et, quant au rôle de l'État, l'article 30 fixait que "[l]a Secretaría de Economía Nacional tiene la Facultad de hacer sugerencias a las cámaras de Comercio e Industria y a la Confederación y solicitar la colaboración de las mismas cuando, a su juicio, lo requieran las necesidades económicas del país o alguna región del mismo. Igualmente podrá designar representantes en el seno de dichos organismos cuando, lo estimase conveniente; quienes tendrán la facultad que, de acuerdo con las Leyes, sean necesarias a juicio de la misma Secretaría"¹⁵⁵. Cette loi de 1936 établissait les relations d'intermédiation corporatistes entre le gouvernement et la communauté entrepreneuriale, et sa remplaçante la *Ley de Cámaras de Comercio y las de Industria*¹⁵⁶ n'allait guère changer cet état de fait¹⁵⁷. Cette dernière, qui n'allait subir que quelques modifications mineures jusqu'en décembre

¹⁵⁴ Pour l'histoire de la mise en place des législations de 1936 et 1941, voir, en particulier Robert Jones Shafer, *Mexican Business Associations : History and Analysis*, Syracuse University Press, 1973; Flavia Derossi, *El empresariado mexicano*, Instituto de Investigaciones Sociales :UNAM, 1977; et Gina Zabudovsky, *Las organizaciones empresariales en México*, Thèse de doctorat, UNAM, 1964.

¹⁵⁵ Article 30 de la *Ley de Cámaras*, cité dans Francisco T. Zermeño, *Las Cámaras de Comercio en el Derecho Mexicano*, México, Cámara de Comercio de la Ciudad de México, 1964, pp. 65-72.

¹⁵⁶ México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, "Ley de las Cámaras de Comercio y las de Industria", 26 août 1941.

Voir en annexe le texte intégral.

¹⁵⁷ Cette affirmation n'est pas partagée par plusieurs dirigeants de cámaras et membres du PRI. Comme nous le verrons par la suite en examinant les termes de la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*, les leaders des organismes patronaux ont eu tendance, en se fondant sur les dispositions du cinquième article de la loi de 1941 et sur une définition restrictive et biaisée du concept de corporatisme, et à prétendre que le corporatisme patronal n'a jamais existé au Mexique. Voir, par exemple, José de Jesus Castellanos López, "La naturaleza de las Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo", document de travail,

1996¹⁵⁸, définissait les “cámaras” comme des “instituciones públicas autonomas”, c’est-à-dire comme des institutions publiques auxiliaires de l’État¹⁵⁹, et comme “órganos de consulta del Estado”. Les principales différences apportées à la loi de 1936 par la législation de 1941 ont été : a) le passage des termes du 5^{ème} article sur les règles d’affiliation des membres de “esta obligado a inscribirse como socio de la Cámara” (1936) à “deberán inscribirse anualmente en el registro especial que se llevará en la Cámara correspondiente” (1941), et b) la disposition séparant les chambres et associations commerciales des industrielles (ce qui mena à la création de la CONCANACO et la CONCAMIN comme représentantes respectives du commerce et de l’industrie). La législation clarifiait et étendait aussi le pouvoir de l’Exécutif au sein des organismes patronaux :

“Dado su carácter de organizaciones auxiliares del Estado se concede a la Secretaría de Economía Nacional la facultad de nombrar un representante ante las diversas , el cual forma parte del Consejo Directivo, con voz y con derecho a voto en caso de empate. De esta forma , se faculta a la Administración Pública para conocer los problemas que se les presentan a las Cámaras. Otras de las funciones que se conceden a la Secretaría de Economía son: la posibilidad de convocar a asambleas generales extraordinarias; proponer a la Asamblea la remoción del Consejo Directivo de una Cámara – en los casos en que ésta incurra graves violaciones legales o que se ocupare de actividades que no le competen – de fijar el domicilio o jurisdicción de las Cámaras (artículo 2º Ley de Cámaras); aprobar la constitución y los estatutos de una Cámara (artículo 9º Ley de Cámaras); etc.”
160

Concanaco-Servytur, Mars 1995, et “Representación y corporatismo en las Cámaras de comercio e industria”, document confidentiel présenté à titre de principal conseiller privé du député J. Oejo Moreno, 1996.

¹⁵⁸ La *Ley de Cámaras de Comercio y las de Industria* de 1941 a connu quelques révisions mineures en 1943, 1960 et 1974. Voir, pour une analyse détaillée, quoique à n’en pas douter partielle, de ces remaniements, José J. Castellanos (1995) et (1996), *Op. Cit.*

Diario Oficial, Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CXXXVI, No. 27, 2 de febrero de 1943; *Diario Oficial*, Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCXXXVIII, No. 13, 16 de enero de 1960; *Diario Oficial*, Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCLVI, No. 29, 4 de febrero de 1963, *Diario Oficial*, Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCCXXVIII, No. 4, 7 de enero de 1975.

¹⁵⁹ Sur la signification à donner aux termes importants de la législation de 1941, voir, Gina Zabludovski (1979), *Op. Cit.*, p.96.

¹⁶⁰ Cf. Gina Zabludovsky, *op.cit.* , p.100.

▪ **Un exposé des dispositions juridiques de la nouvelle Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones**¹⁶¹

Les principales nouveautés de la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*, approuvée le 6 décembre 1996 par le Congrès et publiée le 20 décembre 1996 dans la Gazette Officielle (Diario Oficial), sont la réforme du fameux et contesté 5^{ième} article de la loi antérieure et la création du Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM). Une présentation, quoique très sommaire, des articles les plus importants de la récente législation s'avère ici indispensable afin de pouvoir, par la suite, tenter d'évaluer l'originalité relative et la portée de ces nouvelles dispositions.

La loi de 1996 définit les cámaras patronales comme des "instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas conforme a lo dispuesto en esta ley" (Article 5), et précise, dans l'article 10, que leur principal objet est :

- a) de représenter et de défendre les intérêts généraux de l'Industrie et du Commerce,
- b) d'être des "órgano[s] de consulta y colaboración del Estado para el diseño y ejecución de políticas",
- c) de défendre les intérêts particuliers des entreprises leur étant affiliées,
- d) d'opérer le SIEM, et
- e) de fournir des services particuliers et publics autorisés ou mandatés par l'État. (Article 10)

L'article 17 établit clairement que pour les entreprises l'"afiliación a las cámaras será un acto voluntario". Cependant, l'article 15 dicte que les "cámaras que representen la actividad comercial integrarán la Confederación de cámaras de comercio", et même pour les cámaras industrielles.

La nouvelle législation établit également les conditions qui doivent être rencontrées pour créer de nouveaux organismes patronaux. À titre d'exemples:

- une nouvelle association ne peut être fondée que sur une base régionale ou sectorielle selon qu'elle représente des entreprises œuvrant respectivement dans le domaine commercial ou industriel (Articles 7 et 8),

¹⁶¹ Voir en annexe le texte intégral de la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*.

- des cámaras industrielles régionales (c'est-à-dire mixtes) peuvent être fondées si les activités qu'elles regroupent, représentent au minimum 20% du PIB industriel de la région visée, et si s'y produisent au moins 30% de la production nationale dans le secteur d'activités en question (Article 8).
- la région ou les activités couvertes par une nouvelle cámara doivent être définies et approuvées par la Secofi¹⁶² (Articles 6, 8 et 9),
- une nouvelle association doit représenter au moins un nombre minimal de membres (Article 13), et
- elle ne peut être créée si déjà "se encuentre constituida en los términos de esta ley una cámara del mismo tipo en la misma circunscripción" (Article 12).

Il faut de plus souligner que si une cámara déjà existante ne répond pas aux exigences légales relatives au nombre d'affiliés minimal requis, elle peut continuer d'exercer ses activités jusqu'à ce qu'un "groupe promoteur"¹⁶³, conformément aux dispositions de la loi, se forme pour fonder une cámara (Article 13).

Le SIEM (Sistema de Información Empresarial), sous le contrôle de la Secofi, est instauré, par la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*, comme un outil d'information statistique, d'orientation et de consultation pour l'élaboration et la mise en place de programmes orientés principalement vers la création et la gestion d'entreprises, l'augmentation de la productivité, comme la promotion d'activités industrielles et commerciales (Article 27). La loi établit que toutes les entreprises doivent s'enregistrer au SIEM à chaque année et qu'elles doivent livrer une gamme d'informations sur leurs activités selon les exigences de la Secofi (Articles 28 et 29). L'opération du système est déléguée aux associations patronales reconnues et attitrées par la Secofi. Les règles d'opération du SIEM et les tarifs maximums pouvant être chargés aux entreprises par les organismes patronaux ont été publiés, en annexe à la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*, dans le *Diario Oficial*, le 2 janvier 1997¹⁶⁴. Quoiqu'il n'existent pas de sanctions explicites pour un

¹⁶² Secofi : Secretaría del Comercio y del Fomento Industrial.

¹⁶³ Un "groupe promoteur" se réfère à un ensemble d'entreprises qui s'associent, conformément à la loi, pour fonder une cámara (Article 2).

¹⁶⁴ Tarifs maximums pour les entreprises commerciales:

Taille de l'entreprise Nombre d'employés	Tarifs maximums	
	En Pesos	En US \$ (Mai 97)
a) 4 ou plus	\$640.00	~\$80.00
b) 3 ou moins	\$300.00	~\$38.00

non enregistrement au SIEM, l'Article 39 de la nouvelle législation fixe que toute autre dérogation peut être punie par la Secofi par une pénalité de 15 à 300 salaires minimums, et qu'en cas d'infraction renouvelée, la peine peut être doublée.

En ce qui concerne les prérogatives attribuées au Ministère du Commerce et du Développement Industriel (la Secofi) qui est chargée de l'application et de l'interprétation de la nouvelle législation, cette dernière stipule (Articles 6, 7, 35, 36, et 37), entre autres, que la Secofi a la responsabilité:

- a) de déterminer les activités économiques (incluant les services) devant être considérées comme commerciales ou industrielles,
- b) de superviser l'application de la loi et l'opération du SIEM et d'en sanctionner toute violation,
- c) d'autoriser (ou non) la création de nouvelles cámaras, et
- d) en cas, d'une conduite répréhensible d'une cámara, d'exiger la tenue d'une Assemblée générale et/ou de retirer son autorisation à l'association.

Finalement, la loi établit certaines normes pour l'organisation et la structures internes des associations patronales auxquelles ces dernières doivent accorder leurs statuts :

- a) les Confédérations et cámaras sont tenues d'avoir comme organes suprêmes de direction, des Assemblées Générales, qui doivent être tenues au moins une fois l'an (Article 20 et 21);
- b) les Conseils de Direction (Consejos Directivos), l'autorité exécutive des Confédérations et des cámaras, doivent, entre autres, intégrer en leurs rangs au moins 60% de représentants des entreprises affiliées qui exercent leurs activités dans le champ couvert

c) Jusqu'à 2	\$100.00	~\$13.00
--------------	----------	----------

Tarifs maximums pour les entreprises industrielles:

Taille de l'entreprise Nombre d'employés	Tarifs maximums	
	En Pesos	En US \$ (Mai 97)
a) 6 ou plus	\$670.00	~\$84.00
b) 3 à 5	\$350.00	~\$44.00
c) Jusqu'à 2	\$150.00	~\$19.00

Source : México, Diario Oficial, "Acuerdo por el que se establecen las reglas para la operación del Sistema de Información Empresarial Mexicano, así como para el uso de la Información que contenga", 2 janvier 1997.

par la cámara en question, être composés de conseillers ne pouvant exercer plus de deux mandats consécutifs, et avoir à leur tête des présidents élus qui ne peuvent renouveler qu'une fois leur mandat d'un an (Articles 22, 23, 24 et 25),

- c) les ressources disponibles aux associations patronales ne doivent pas provenir des tarifs chargés pour le SIEM (Article 26).

▪ **Une brève comparaison entre l'ancienne et la récente législations**

Dans quelle mesure la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* affecte les statuts préalables des associations patronales mexicaines?

Les médias mexicains ont publiquement souligné que les principales différences entre l'ancien régime "cámaral" et la nouvelle législation se résument à l'introduction de la clause d'affiliation volontaire et la création du Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM). Si la question de la liberté d'affiliation des entreprises aux associations patronales constitue indubitablement, en pratique, une première, les dispositions de la réforme législative de 1996 ne contredisent guère, d'un point de vue strictement juridique, celles de 1941. À cet égard, il n'est pas inutile de rappeler ici les termes précis du célèbre article 5 de la loi de 1941 qui a fait l'objet d'une plainte sur son inconstitutionnalité devant la Cour Suprême en 1995.

"Art. 5° Los comerciantes y los industriales obligados a presentar declaraciones para el pago de Impuesto sobre la Renta de Cédula Primera, **deberán inscribirse** anualmente en el **Registro Especial** que se llevará en la Cámara correspondiente o en sus delegaciones. Los miembros de las Cámaras tendrán el carácter de **activos o de afiliados** y los Estatutos fijarán los derechos y obligaciones que correspondan a cada categoría [...]".¹⁶⁵

¹⁶⁵ "Ley de Cámaras de Comercio y las de Industria" (1941), *op.cit.*

Si dans les faits, cet article 5 a été interprété et appliqué comme une clause d'affiliation obligatoire, il n'en demeure pas moins que la loi de 1941 ne le spécifiait pas clairement et se référait plutôt à une inscription obligatoire à un "registre" (ce qui n'est évidemment pas sans faire penser au futur SIEM), et distinguait deux types de membres, les membres "affiliés" et "actifs". Évidemment, mettre l'accent sur cet aspect juridique revient à jouer sur les mots, mais offre cependant un symbole intéressant du peu de différences que présentent les deux législations. Quoiqu'il en soit, l'Article 17 de la réforme de 1996 établit explicitement que désormais les entreprises industrielles et commerciales ont le choix de joindre ou non les rangs d'une association patronale.

Artículo 17. La afiliación a las cámaras será un acto voluntario de las empresas [...] ¹⁶⁶

La législation établit cependant que toute entreprise est tenue de s'inscrire (et de payer les frais d'enregistrement exigés) au nouveau registre statistique, le SIEM, dont l'opération et la gestion sont déléguées aux cámaras autorisées.

Il importe également de souligner que si la clause de l'affiliation libre s'applique aux entreprises, elle ne touche cependant pas les relations entre les cámaras auxiliaires et leurs Confédérations. Non seulement la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* reconfirme les statuts de la CONCAMIN et de la CONCANACO comme les organes de représentation légitimes de toute la communauté industrielle et commerciale mexicaine, mais elle continue aussi à obliger toutes les cámaras (et toutes les nouvelles cámaras potentielles) à être affiliées à l'une des deux Confédérations.

Si la réforme offre dorénavant de plus grandes possibilités pour la création de nouvelles cámaras, elle impose cependant un vaste éventail de règles (comme, entre autres, l'impossibilité de créer une association qui pourrait concurrencer une association déjà existante ou de fonder une association commerciale mixte, et une série de quotas à respecter) qui limitent sérieusement la liberté d'association. Il faut toutefois souligner la nouveauté qu'apporte la nouvelle législation en ce qui a trait à la possibilité dorénavant de former des cámaras industrielles régionales, qui permet, à la discrétion de la Secofi, d'encourager une plus grande représentation régionale. Ce qui représente d'ailleurs, comme le souligne Jiménez Cacho, une épée de Damoclès des plus dangereuses pour la Canacinfra à laquelle ne pourraient adhérer que les industries autorisées par le Ministère du Commerce et du Développement Industriel¹⁶⁷.

¹⁶⁶ "Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones", (1996), *Op.Cit.*

¹⁶⁷ Luis E. Jiménez Cacho, "Representaciones empresariales : un cauce incierto", *Nexos*, Février 1997.

Relativement aussi à la formation des *cámaras*, la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* introduit la question de la représentativité. En effet, les *cámaras* doivent dorénavant regrouper un nombre d'entreprises qui représentent au moins 20% des commerces de la région dans le cas des *cámaras* de commerce, et au moins 40% des entreprises d'un même secteur d'activités pour les *cámaras* sectorielles industrielles.

La nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* réaffirme le caractère non lucratif des *cámaras* et leur interdiction de prendre parti dans les affaires partisans ou religieuses. Quant aux fonctions des Confédérations et *cámaras*, la nouvelle législation réitère leur rôle dans l'élaboration des politiques gouvernementales comme "organes de consultation" du gouvernement, mais comme le souligne Luis E. Jiménez Cacho "la llamada interlocución seguirá sin embargo sin reglas"¹⁶⁸. En outre, le caractère d'"intérêt public" des *cámaras* est d'autant plus confirmé que désormais les *cámaras* ont la possibilité d'exercer certaines activités sous un régime de concession de l'État (Article 10). Elles peuvent d'ailleurs dorénavant percevoir des frais pour ce type d'assistance publique et aussi des services professionnels particuliers offerts à leurs membres (Article 26).

De plus, la nouvelle loi n'apporte guère de nouveautés majeures en ce qui concerne l'organisation interne des *cámaras* et le rôle de l'État, en effet, les normes structurelles et de fonctionnement auxquelles les statuts des associations doivent se conformer s'avèrent extrêmement similaires à celles présentées dans la loi de 1941, et le contrôle important de la Secofi sur la structure du système des *cámaras* est réitéré. La Secofi continue de définir et déterminer les branches industrielles et les régions économiques qui circonscrivent la sphère de compétence de chaque *cámara*. De ce fait, l'Exécutif décide encore quelles *cámaras* peuvent exister et à quelle *cámara* peut prétendre appartenir une *cámara*.

En bref, la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* est le fruit d'une tentative de contourner le jugement d'anticonstitutionnalité émis par la Cour Suprême en 1995 au sujet de l'affiliation obligatoire, tout en préservant les prémisses de l'exclusivité de la présentation propres à la loi antérieure. Ce qui expliquerait l'ample marge discrétionnaire réallouée au gouvernement dans la configuration et le contrôle de la structure et du fonctionnement du système, comme la persistance de l'organisation et de la doctrine *cámarale* classiques.

¹⁶⁸ Luis, E. Jiménez Cacho (1997), *Op.Cit.*

B) Les conséquences potentielles de la réforme législative

▪ Son impact sur la représentativité des associations patronales mexicaines

En ce qui concerne la représentation des intérêts du secteur privé, en quoi la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* pourrait-elle changer la situation prévalante?

Même si l'obligation de s'inscrire au SIEM a soulevé une importante vague de critiques et de protestations, la nouvelle clause d'affiliation volontaire ne doit guère être négligée, car, les hommes d'affaires ont désormais le choix, non seulement, de devenir ou non membres d'une *cámara*, mais aussi de décider, quoique avec certaines réserves, quelle association patronale est la mieux à même de les représenter. Conformément au texte juridique, les *cámaras* et Confédérations doivent dorénavant représenter l'intérêt général de l'économie comme ceux plus spécifiques de leurs membres. Dans une perspective optimiste, de manière à éviter une désaffiliation massive de leurs membres, les associations patronales officielles, dont les ressources et donc la survie dépendent maintenant exclusivement du nombre de leurs affiliés volontaires, devraient tendre à tenir davantage compte des intérêts et demandes de leurs affiliés, et leur offrir de meilleurs services professionnels qui étaient jusque là reconnus pour être sérieusement déficients. Luttant pour leur survie, les *cámaras* et Confédérations deviendraient ainsi davantage redevables envers leurs membres. L'affiliation libre pourrait d'ailleurs ainsi accroître la légitimité des organismes patronaux officiels non seulement au sein du secteur privé, mais aussi auprès des autres associations patronales (en particulier, vis-à-vis le CCE) et dans l'arène politique en général. Dans les meilleures circonstances, les *cámaras* représentatives et étant perçues comme telles, pourraient [re]gagner quelque pouvoir auprès du CCE et du gouvernement, et pourraient ainsi mettre, avec encore plus d'efficacité, de l'avant les intérêts de leurs membres.

Néanmoins, la réalité est loin d'être si claire. Premièrement, comme nous l'avons déjà souligné, les *cámaras* publiques ne jouissent que d'un appui extrêmement faible de leurs membres et de l'opinion publique en général. Leur image est si négative, l'insatisfaction à leur égard et à l'égard

de la nouvelle législation est si généralisée au sein de la communauté entrepreneuriale (particulièrement auprès des micro-, petites et moyennes entreprises), que la vague de désaffiliation, amorcée depuis les années quatre-vingt malgré la loi alors en vigueur et les sanctions potentielles, devrait probablement encore s'amplifier avec la clause d'affiliation volontaire. Le problème de représentativité des cámaras et Confédérations ne pourrait alors que s'aggraver, car elles ne pourraient plus, pour se faire entendre, se targuer de représenter la majorité des membres du secteur privé. En outre, comme la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* ne modifie guère substantiellement les statuts de l'organisation interne des cámaras, et comme elle oblige ces dernières à demeurer liées à leur Confédération attitrée, elle ne résout pas par conséquent les problèmes de sous-représentation de certains pans des milieux d'affaires (à titre d'exemples, les problèmes rencontrés par la petite entreprise, par certaines régions et par des secteurs d'activités) au sein des cámaras, et elle ne permet pas aux cámaras de se séparer de leur Confédération même si elles considèrent ne pas être représentées comme elles le devraient (voir, à cet égard, par exemples, les cas des CANACOs de Monterrey et de Puebla, et le cas de la Canacinfra et des services touristiques qui demandent depuis des années de disposer de leur propre confédération). Non seulement la réforme législative ne représente pas en elle-même une panacée aux problèmes de représentativité des associations patronales officielles et pourrait même éventuellement les amplifier, mais la liberté d'association est aussi limitée par le fait que la possibilité de créer de nouvelles associations est fortement restreinte par la loi, et que les entrepreneurs ne peuvent s'affilier qu'aux cámaras couvrant une région géographique ou un secteur d'activités précis qui leur correspondent qui sont définis et déterminés par la Secofi. Pourtant, la nouvelle législation a présenté des clauses favorables à une meilleure représentativité des cámaras, en établissant que les cámaras devaient respecter des quotas minimums quant au nombre de leurs entreprises-membres. Or, le même article se termine par une provision qui protège les cámaras existantes d'être jugées illégales. En effet, "una cámara cuyo número de afiliados sea inferior al requerido podrá continuar en funciones en tanto no surja un grupo promotor que cumpla con lo previsto en esta ley" (Article 13). Comme la réglementation liée à la création de nouvelles associations est extrêmement stricte et comme la Secofi dispose d'un pouvoir discrétionnaire des plus importants sur qui peut prétendre fonder une nouvelle cámara, les dispositions relatives à la représentativité des cámaras (article 13) se révèlent davantage être de la poudre aux yeux qu'une sincère tentative de réformer et d'améliorer le système.

Si le but premier de la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* est, conformément à la déclaration de principes présentée devant le Congrès, de renforcer les cámaras¹⁶⁹, cette réforme couvre-t-elle toutes les données du problème de la représentation du secteur privé? Il suffit de rappeler que, depuis les années quatre-vingt et particulièrement pendant les années quatre-vingt-dix, le plus puissant organisme de représentation du secteur privé est le Consejo Coordinador Empresarial (CCE) au sein duquel la CONCAMIN et la CONCANACO, qui regroupent pourtant près de 70% du nombre total d'entreprises affiliées indirectement au Conseil¹⁷⁰, ne détiennent conjointement que 2/7 des voix de l' "organisme-parapluie", pour constater que la nouvelle législation ne touche guère à l'une des caractéristiques majeures de la représentation patronale au Mexique, soit la nature hybride du réseau des associations patronales. Comme la réforme ne s'adresse qu'aux associations patronales officielles en omettant complètement d'aborder la question des organismes de représentation autonomes, donc le CCE, elle ne peut avoir qu'un impact circonscrit (quoique significatif) sur la structure globale de l'organisation et de la représentation du secteur privé. En accentuant les risques d'affaiblissement des Confédérations et cámaras officielles tout en ne régissant pas le large pan des associations patronales indépendantes, la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* ne présente guère de solution globale aux problèmes de représentativité prévalant au sein des milieux d'affaires, d'autant plus que la sous-représentation patente de la petite et de la moyenne entreprise au sein du CCE pourrait encore davantage s'accroître si la base d'affiliation de la CONCANACO et de la CONCAMIN s'amointrit encore.

Quoiqu'il en soit, au niveau de la société en général, la loi de 1996 ne devrait guère bouleverser la position privilégiée du secteur privé auprès du gouvernement par rapport aux autres groupes de la société. Si l'affiliation libre aux cámaras permettait de redorer le blason des Confédérations officielles en les relégitimant, la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* constituerait une réussite pour les associations patronales officielles qui pourraient continuer d'exiger d'être prises en compte par le gouvernement, comme pour ce dernier qui pourrait s'assurer de garder la collaboration d'interlocuteurs reconnus. Mais comme, en réalité, la réforme ne concerne en rien les organismes patronaux autonomes et qu'elle ne risque, à plus ou moins courts termes, que d'amplifier le mouvement de désaffection face aux associations officielles que ne pourrait contrer une éventuelle réorientation idéologique et programmatique de ces associations patronales, la nouvelle législation n'offre guère de solutions aux problèmes de représentation dont souffre la petite

¹⁶⁹ Voir l'allocution de José de Jesús Padilla (Président PRIliste de la Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial) dans, México, *Diario de Debates*, Año III, No, 36, 5 Décembre 1996.

¹⁷⁰ D'après les données de 1992 présentées dans, Matilde Luna et Ricardo Tirado (1992), *Op.Cit.*

et la moyenne entreprise, auprès de l'État. En fait, la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* en déléguant aux cámaras officielles l'opération du SIEM représente une tentative de freiner la désagrégation du nombre de leurs membres même si parallèlement la clause de la liberté d'affiliation menace de l'amplifier. La nouvelle législation constitue davantage une réaffirmation du statu quo qu'une véritable réforme qui aurait permis de résoudre la problématique de la représentativité du vaste réseau des associations patronales. Si le secteur privé est loin d'être sous-représenté au sein de l'arène politique, la petite et la moyenne entreprise, qui représente pourtant plus de 90% des milieux d'affaires, l'est par rapport à la grande entreprise, et la *Ley de Cámaras* ne devrait guère corriger cet état de fait. Ce qui a même fait dire, comme nous le verrons plus tard, à certains acteurs importants ayant participé à l'élaboration de la législation et certains dirigeants d'associations patronales¹⁷¹ que la loi était bâtarde et qu'elle n'était sans doute que temporaire car il faudrait tôt ou tard s'adresser à l'ensemble des problèmes touchant l'organisation et la représentation du secteur privé.

▪ **Du corporatisme au pluralisme?**

- Vers un nouveau modèle de représentation pluraliste ou (néo-) corporatiste?

La *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* représente-t-elle la "fin de 25 ans de corporatisme patronal"¹⁷² ou, au contraire, sa redéfinition et sa revitalisation¹⁷³?

Il convient de revoir la définition des concepts du pluralisme et du corporatisme (et ses diverses formes) de manière à tenter de positionner l'ancien et le nouveau système d'intermédiation

¹⁷¹ Voir les entrevues personnelles réalisées avec le Président de la Comisión de Comercio, Jorge Ocejo Moreno, son principal conseiller et Directeur du Développement Institutionnel de la Coparmex, José de Jesús Castellanos López, le Directeur Exécutif de la Canacindra, Luis Miguel Pando, et le Directeur des Études Économiques et de l'Administration de la CAINTRA Nuevo León, Guillermo Beltrán Pérez.

¹⁷² En se référant au titre d'un article de fond sur la nouvelle législation de *El Financiero*, "Fin a 25 años de corporatismo empresarial", 5 juillet 1997.

¹⁷³ Voir, en particulier, le discours de la campagne de presse menée par la Asociación Nacional de Industriales de la Transformación (ANIT) contre la nouvelle législation.

des intérêts, et de manière à éviter les généralisations excessives (voire la démagogie) qui ont caractérisé les discours du gouvernement et des associations patronales officielles, comme la couverture de presse au Mexique.

Le pluralisme est, selon la définition de Philippe C. Schmitter, un “multiple, overlapping, dispersed, non-hierarchical, voluntaristic type of interest intermediation”¹⁷⁴. Le pluralisme impliquerait une structure sociale horizontale au sein de laquelle la sphère “privée” détermine la sphère “publique”, et non l’inverse¹⁷⁵. Ainsi, en des termes simplistes, au sein d’une société pluraliste, les associations patronales représenteraient des groupes d’intérêts organisés librement, comme tout autre groupe social, compétitionnant entre elles et avec d’autres acteurs dans le “marché” politique pour obtenir gains et bénéfices. Comme nous l’avons déjà souligné, depuis la Révolution, le système socio-politique mexicain a été organisé autour d’une structure tripode d’articulation-cooptation des secteurs ouvriers, paysans, et populaires (cette dernière est depuis disparue) au sein d’un parti-état hégémonique (le PRI) excluant officiellement le secteur privé. Si personne ne peut prétendre que l’organisation globale de la société mexicaine en est une pluraliste, qu’en est-il de la relation spécifique entre l’État et la communauté entrepreneuriale? Le gouvernement et les Confédérations patronales officielles (surtout depuis 1995) ont argumenté que la structure d’organisation du secteur privé n’a jamais été corporatiste¹⁷⁶, en fondant leur raisonnement sur le fait que le secteur privé a été exclu de la base corporatiste de la structure du PRI, que l’article 5 de la *Ley de Cámaras* de 1941 n’obligeait pas les entrepreneurs à s’affilier aux cámaras (voir plus haut), et que la naissance de nombreuses nouvelles organisations patronales indépendantes a créé un réseau complexe et varié d’associations entrepreneuriales, financières et de syndicats patronaux. Si l’on ne peut guère renier objectivement le bien-fondé de cette logique, l’argumentation ne considère pas la problématique sous tous ses angles. Premièrement, si il est vrai que le secteur privé n’a jamais constitué une branche officielle de la structure institutionnelle corporatiste du PRI, les

¹⁷⁴ Philippe C. Schmitter (1982), “Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going”, dans Gerhard Lehmbruch et Philippe C. Schmitter, *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Sage Editions, 1982, p.263.

¹⁷⁵ Henry J. Jacek, “Pluralist and Corporatist Intermediation Activities of Business Interest Associations, and Corporate Profits – Some Evidence from Canada”, *Comparative Politics*, Vol. 18, No.4, juillet 1986, p.421.

¹⁷⁶ En général, les Confédérations et cámaras, afin d’affirmer leur indépendance et de se légitimer auprès des milieux d’affaires et vis-à-vis l’État, ont, depuis toujours, tenu un discours paradoxal récusant

Confédérations, en réalité, ont néanmoins été considérées par l'État comme les représentantes légitimes des milieux d'affaires, comme ses "organes de consultation et de concertation"¹⁷⁷, et ont participé à des arrangements dits corporatistes comme les fameux Pactes Économiques. Deuxièmement, la *Ley de Cámaras de Comercio y las de Industria* a été, dans les faits, appliquée dans la direction d'une affiliation obligatoire de toutes les entreprises industrielles et commerciales à leur cámara respective ; il s'avère donc impossible de prétendre que les hommes d'affaires ont joui de la liberté d'association et de participation. Il serait cependant tout aussi faux d'alléguer que la structure d'intermédiation des intérêts entre l'État et le secteur privé ne suit qu'une logique de monopole et/ou de coercition. Non seulement, la participation officielle des cámaras dans l'arène étatique a-t-elle fluctué selon les différentes présidences et les politiques en jeu, mais les milieux d'affaires ont exercé d'autres formes non-institutionnelles de négociation et/ou de pression dans la sphère politique (voir, entre autres, le clientélisme, les contacts personnels, les fuites de capitaux, le désinvestissement et la désinformation), et le pouvoir de représentation du secteur privé est passé des cámaras aux nouvelles organisations patronales non-officielles (cf., en particulier, le Consejo Coordinador Empresarial). Quoique les relations État-secteur privé ont été incorporées par ces éléments pluralistes, l'articulation générale des intérêts des milieux d'affaires a cependant été loin d'être pluraliste.

Quant au nouveau contexte apporté par la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*, représente-t-il le fruit d'une orientation vers une redéfinition pluraliste des liens d'intermédiation disponibles aux milieux des affaires? Si la réforme introduit l'importante clause d'affiliation volontaire, elle limite cependant la possibilité de créer de nouvelles associations, maintient l'affiliation obligatoire des cámaras à leurs confédérations, introduit l'obligation de s'enregistrer au SIEM (et d'en payer les frais), et elle préserve, par-dessus tout, le statut public des organisations officielles comme représentantes légitimes des intérêts de l'Industrie et du Commerce. Comme nous l'avons déjà argué, la nouvelle législation ne représente pas vraiment une nouvelle donne pour la structure générale de la représentation du secteur privé mexicain. Si la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* apporte plus d'ouverture à un système déjà marqué par des caractéristiques mixtes et complexes, elle ne fournit guère les bases d'un modèle pluraliste pur d'intermédiation des intérêts.

l'existence de tout lien corporatiste avec l'État, mais dénonçant toute tentative du gouvernement de renforcer son contrôle corporatiste sur elles.

¹⁷⁷ On peut rappeler ici que les organisations patronales légales ont été largement accusées d'être plutôt les "organes d'obéissance et d'approbation" de l'État. Cette critique, qu'elle soit juste ou non, explique en grande partie l'effondrement du support de la communauté des affaires pour les Confédérations et cámaras.

Si la réforme ne représente pas une transition vers une configuration pluraliste de la structure d'intermédiation avec le secteur privé, constitue-t-elle, comme le Parti de la Révolution Démocratique (PRD), plusieurs hommes d'affaires journalistes l'ont affirmé, une revivification du corporatisme mexicain?

Qu'est-ce que le "corporatisme"? Dans quelle mesure la nouvelle législation comprend-elle des éléments pouvant être ainsi qualifiés? Comment comprendre, à la lumière du concept de corporatisme et de la structure générale d'intermédiation entre l'État et la société civile, les nouveaux arrangements apportés par la nouvelle loi? La Réforme constitue-t-elle un changement vers un certain "néo-corporatisme" (voir aussi "corporatisme libéral" ou "sociétal")¹⁷⁸?

Un important débat a cours autour de la conceptualisation du "corporatisme", et plusieurs définitions ont ainsi été proposées. Selon la célèbre définition de P.C. Schmitter, le corporatisme est un "système de représentation des intérêts dans lequel les unités constituantes sont organisées en un nombre de catégories singulières, obligatoires, non compétitives, reconnues ou agréées _ sinon créées par l'État et auxquelles on a garanti un monopole délibéré de représentation au sein de leur catégorie respective en échange de l'Observation de certains contrôles sur la sélection des leaders et l'articulation des demandes et intérêts"¹⁷⁹. Pour Lehbruch, qui intègre à la définition la dimension de la prise de décision politique ("policymaking"), le corporatisme a les caractéristiques suivantes:

«(1a) Interest organizations are strongly co-opted into governmental decision-making (...). (1b) Large interest organizations (...) are strongly linked to political parties and take part in policy formation in a sort of functional division of labour (...). (2a) Most interest organizations are hierarchically structured, and membership tends to be compulsory; (2b) Occupational categories are represented by non-competitive organizations enjoying monopoly (...)"¹⁸⁰.

Les différences conceptuelles sur le corporatisme ont ainsi principalement pour origine la "dispute between those who viewed corporatism as a distinctive mode of interest intermediation and those who viewed corporatism as a distinctive mode of policy formation"¹⁸¹. Le "corporatisme 1" (qui met l'accent sur la structure d'intermédiation des intérêts) dans sa version extrême (à savoir, le

¹⁷⁸

¹⁷⁹ P.C. Schmitter cité par Gerhard Lehbruch (1982), "Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective", dans Gerhard Lehbruch et Philippe C. Schmitter (1982), *Op.Cit.*, p.264-265.

¹⁸⁰ Philippe C. Schmitter (1982), *Op.Cit.*, p.263-264.

¹⁸¹ Martin J. Bull, "The Corporatist Ideal-Type and Political Exchange", *Political Studies*, XL, 1992, p. 258.

“corporatisme d’État”), implique la présence d’organisations très structurées qui détiennent le monopole de la représentation des intérêts du secteur privé et un pouvoir de contrôle important sur leurs membres. Le “corporatisme 2”, quant à lui, suppose, entre autres, que les organisations officielles participent au sein de formes institutionnalisées de prises de décisions gouvernementales, c’est-à-dire que les groupes d’intérêts reconnus se voient offrir le privilège d’une “integrated participation”¹⁸². Alan Cawson a rejeté l’idée de P.C. Schmitter de distinguer ainsi le “corporatisme 1” du “corporatisme 2” car selon lui le corporatisme :

« involves the organizational link between intermediation and policy formation, not one or the other...What makes corporatism distinctive is the fusion of representation and intervention in the relationship between groups and the State »¹⁸³

Pour répondre à la définition de P.C. Schmitter, A. Cawson a ainsi proposé la définition suivante, qui néglige néanmoins d’expliquer plus avant et de façon satisfaisante les dynamiques de l’échange politique corporatiste :

«Corporatism is a specific socio-political process in which organizations representing monopolistic functional interests engage in political exchange with the state agencies over public policy outputs which involves those organizations in a role which combines interest representation and policy implementation through self-enforcement »¹⁸⁴

Ce bref exposé du débat entourant la conceptualisation du corporatisme ne prétend en aucun cas résoudre cette problématique, mais a pour but de bien souligner que la nature corporatiste d’une relation État-société civile peut être étudiée sous deux optiques complémentaires, soit : comment les intérêts sont organisés, et comment les décisions politiques sont prises et appliquées.

Comme nous l’avons déjà souligné, le modèle officiel post-révolutionnaire d’articulation des intérêts de la société civile mexicaine, la nature et la forme des Pactes Économiques, et particulièrement, le statut des cámaras et de leurs deux Confédérations (1941 et 1996) nous incitent à qualifier la structure organisationnelle et les formes de participation politique du secteur privé mexicain de corporatistes. Néanmoins, cette affirmation doit être nuancée eu égard à la réalité

¹⁸² Voir, Yael Yishai, “Three Faces of Associational Politics : Interest Groups in Israel”, *Political Studies*, XL, 1992, p.124; et J.P. Olsen, *Organized Democracy : Political Institutions in a Welfare State – The Case of Norway*, Bergen : Universitetsforlaget, 1983.

¹⁸³ Alan Cawson (éd.), *Corporatism and Political Theory*, Oxford : Blackwell, 1986, p. 71 et 39.

¹⁸⁴ Alan Cawson (1986), *Op.Cit.*, p.38.

contemporaine. Il suffit ici de rappeler le fait que si ses caractéristiques institutionnelles demeurent, l'articulation corporatiste entre l'État et les secteurs ouvriers et paysans est, en réalité, presque totalement (sinon complètement) débilitee, que la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* introduit la clause de l'affiliation libre, et que les Confédérations patronales officielles ne détiennent plus le monopole exclusif de la représentation des milieux d'affaires (cf., est-il besoin encore de rappeler le réseau des associations patronales autonomes et l'influence politique incontestable du Consejo Coordinador Empresarial).

À la lumière de ces quelques observations, il appert évident que si les relations entre l'État et le secteur privé sont marquées par de significatives caractéristiques corporatistes, que ce soit sous l'angle du "corporatisme 1" ou du "corporatisme 2", leurs attributs organisationnels et les formes politiques de participation ne sont pas exclusivement corporatistes.

Comment est-il alors possible de comprendre la structure contemporaine d'intermédiation des intérêts du secteur privé mexicain à la lumière de ces définitions du corporatisme?

À cet égard, la proposition de P.C. Schmitter de distinguer le "corporatisme d'État" et le "néo-corporatisme" pourrait peut-être nous fournir les pistes d'une réponse. Selon sa définition, le corporatisme d'État serait imposé par le haut et présenterait un degré relativement important de contrôle gouvernemental. Le néo-corporatisme (ou corporatisme "sociétal"), quant à lui, émergerait volontairement de la base (en opposition à l'imposition par les instances gouvernementales), jouirait d'un large appui des groupes d'intérêts impliqués, et serait sujet à une certaine règle gouvernementale tout en étant l'objet d'une très importante reconnaissance (et donc légitimité) publique. Le modèle néo-corporatiste, un "corporative associative model", combine donc des éléments organisationnels corporatistes qui émergent d'une volonté et d'un effort de la base (par opposition à une imposition par l'État) et des formes de "concertation organisée"¹⁸⁵. Ce système impliquerait :

« a public policy process characterized by formal, institutionalized mechanisms where policy activities could proceed (...) because organized interests have been guaranteed "continued and structured access" through their assumption of "a share of the responsibility" for policy formulation and implementation »¹⁸⁶

¹⁸⁵ Voir Streek et Schmitter.

¹⁸⁶ Michele Garrity et Louis A. Picard, "Organized Interests, the State, and the Public Policy Process : An Assesment of Jamaican Business Associations", *The Journal of Developing Areas*, Vol.25, Avril 1991, p.388; qui citent Martin O. Heisler et Robert B. Kvavik, "Patterns of European Politics : the European Polity' Model" dans Martin O. Heisler (éd.), *Politics in Europe : Structures and Processes in Some Post-Industrial Democracies*, New York : David Mac Kay Company, 1974, p.27-89.

Les Pactes Économiques représenteraient une forme néocorporatiste de processus de prise de décision gouvernementale, car ils seraient la preuve d'une "relation symbiotique"¹⁸⁷ entre l'État et les intérêts organisés qui se reconnaissent chacun un rôle légitime dans l'élaboration de politiques publiques et qui cherchent pour le Bien public à réconcilier leurs positions souvent divergentes à travers un processus institutionnalisé de concertation. La nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* apporte-t-elle les éléments pour assurer que de telles formes institutionnelles de concertation néo-corporatistes entre l'État et les Confédérations soient de mise dans la prise de décision politique? Si elle réaffirme le statut des Confédérations et cámaras comme "organes de consultation de l'État", elle ne régleme en rien les formes que doivent prendre les délibérations politiques entre l'État et les associations patronales. Ainsi, si la nouvelle législation n'exclue pas la possibilité de mettre en place des arrangements de concertation néo-corporatistes, elle laisse à la discrétion de l'État de les adopter ou non et ne peut guère, par conséquent, être jugé comme l'établissement d'un régime néo-corporatiste ferme. De plus, la question du Consejo Coordinador Empresarial vient brouiller les cartes quant il s'agit d'analyser les relations entre l'État et le secteur privé à la lumière du postulat néo-corporatiste. En effet, le CCE, fondé suite à une action spontanée et volontaire des milieux d'affaires, pourrait, du moins en partie, être considéré comme une organisation de type néo-corporatiste, car il représente (supposément) l'ensemble du secteur privé et a été progressivement reconnu comme tel par le gouvernement et l'opinion publique. Le problème conceptuel demeure ainsi plein et entier car le postulat néo-corporatiste n'explique guère, par lui-même et en lui-même, la coexistence des Confédérations et cámaras qui relèvent du domaine du corporatisme d'État en détenant le statut de représentant légitime du Commerce et de l'Industrie, qui participent aussi aux processus de prises de décision politique impliquant les milieux d'affaires, et qui, comble d'ironie, sont membres du CCE.

En bref, ni la définition classique du corporatisme ni celle du néo-corporatisme ne fournissent à elles seules des outils analytiques satisfaisants pour conceptualiser l'actuelle structure mixte d'organisation et de représentation du secteur privé mexicain. Loin de prétendre offrir une meilleure définition, l'objet de ce paragraphe est, avant tout, de souligner que le dit paradigme néo-corporatisme, qui fait l'objet depuis plusieurs années d'une attention soutenue dans les cercles scientifiques, devrait être plus avant étudié et élargi de manière à prendre en compte la coexistence simultanée de divers types de structures d'intermédiation des intérêts et de formes d'échange politique. En outre, l'argumentaire sur le corporatisme et le néo-corporatisme suppose une structure

¹⁸⁷ Wyn Grant, "Introduction", dans Wyn Grant (éd.), *The Political Economy of Corporatism*, London : Macmillan, 1985, p.10.

d'intermédiation au sein de laquelle le gouvernement, les travailleurs et les milieux d'affaires (sans parler du secteur agricole) sont tous (plus ou moins) également représentés. Or, comme nous l'avons déjà maintes fois souligné, l'Histoire mexicaine contemporaine a révélé un affaiblissement dramatique des syndicats (sans mentionné la débilisation des organisations paysannes) et une forte prédominance politique du secteur privé¹⁸⁸. Il s'avérerait intéressant ainsi, afin de comprendre les relations entre l'État et les associations patronales, et entre l'État et la société civile en général, d'intégrer, entre autres, à travers le débat sur le (néo-) corporatisme, les variables de la représentation corporatiste symétrique/asymétrique, et les structures d'intermédiation tripartites versus celles bipartites¹⁸⁹. D'ailleurs, les analystes conviennent de plus en plus de la nécessité de ne plus considérer comme un tout mais de le déconstruire en ses diverses composantes pour l'aborder¹⁹⁰.

À la lumière de ces quelques réflexions, il appert manifeste que situer la nouvelle législation mexicaine, à partir des définitions conceptuelles traditionnelles, sur un continuum corporatisme-pluralisme s'avère ardue. Pour diverses raisons, plusieurs auteurs critiquent, au demeurant, la pertinence d'une telle entreprise. Certains s'insurgent ainsi contre la dichotomie théorique entre les deux modes d'intermédiation. Aussi, G. Jordan considère-t-il que "the lines separating it [le modèle corporatiste] from pluralist model are superficial at best"¹⁹¹.

Condamnant la fameuse définition de P.C. Schmitter, M.J. Bull, soulève, lui aussi, de sérieux sur la possibilité et sur la capacité de déterminer la nature corporatiste ou pluraliste d'un système parce que, selon lui :

« It is not clear whether a trend towards corporatism is the result of an increase in the power of the state or an autonomous development towards monopoly amongst interest groups. This overused definition, then, in limiting itself to a political form of the state, and remaining ambivalent with

¹⁸⁸ Même pour les négociations dites tripartites des Pactes Économiques, les faits ont démontré le traitement inéquitable accordé aux syndicats.

¹⁸⁹ Dans le même ordre d'idées, A. Cawson a, avec pertinence, proposé d'aborder l'étude du corporatisme à travers différents niveaux d'analyse soit, les niveaux "macro-", "meso-", et "micro". Selon lui, l'analyse d'un "meso-level corporatism" permettrait, entre autres, de mieux cerner l'articulation et la représentation des intérêts particuliers, et serait apte à considérer les arrangements corporatistes autres que ceux tripartites traditionnels. Si l'approche de A. Cawson comporte des avantages certains, elle n'est guère tout à fait satisfaisante car la division entre les niveaux d'analyse (surtout, entre les macro- et meso- niveaux) n'est pas nécessairement opérationnelle ou assez significative pour rendre compte de la complexe réalité mexicaine. Voir Alan Cawson, "Introduction, Varieties of Corporatism : the Importance of the Meso-level of Interest Intermediation", dans Alan Cawson (éd.), *Organized Interests and the State*, London : Sage, 1985.

¹⁹⁰ Wyn Grant, "Introduction", dans Wyn Grant (éd.), *The Political Economy of Corporatism*, London : MacMillan, 1985, p.4.

¹⁹¹ G. Jordan, "Pluralist corporatism and corporate pluralism", *Scandinavian Political Studies*, 7, 1984.

respect to its determinants, is an insufficient ideal-type from which to construct a pluralist-corporatist continuum”¹⁹²

En fait, les critiques reposent pour la plupart essentiellement sur la problématique de réduire conceptuellement des systèmes d’intermédiation complexes en seulement deux “idéaux-types”. À titre d’exemple, les idéaux-types du pluralisme et du corporatisme représentent pour A. Cawson :

« purified abstractions, often from historical cases, rarely found in pure form in empirical cases. What is important in comparative analysis, therefore, is the way in which different types are combined in any given empirical case, or the extent to which they approximate particular ideal-types »¹⁹³.

Quoiqu’il en soit, même si les termes du modèle théorique (néo-)corporatiste tendent à être incomplets, il n’en demeure pas moins que la structure organisationnelle du secteur privé mexicain est marquée par d’importants éléments corporatistes qui coexistent avec de non moins significatives caractéristiques plus pluralistes. La *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* a, de plus, loin d’avoir éliminé les éléments corporatistes (à l’exception de l’affiliation obligatoire, réaffirmé ceux-ci.

À la lumière de cette brève discussion, il est possible de conclure que :

- a) la structure contemporaine d’intermédiation des intérêts du secteur privé mexicain consiste en un amalgame d’éléments plus ou moins pluralistes et corporatistes, que ce soit au niveau de la structure organisationnelle ou au niveau des formes d’échanges politiques, et représente en tant que tel un système hybride et complexe, et que
- b) même si elle aura probablement un impact important sur le nombre de membres des associations patronales et (conséquemment?) sur la représentativité des cámaras et de leurs Confédérations, la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*, dont les principales innovations sont l’affiliation libre et l’enregistrement obligatoire au SIEM, ne constitue guère un renoncement à la confuse organisation structurelle préalable, car elle confirme ces attributs corporatistes tout en étendant, en quelque sorte, légalement des caractéristiques *de facto* plus pluralistes (cf. la

¹⁹² Martin J. Bull (1992), *Op.Cit.*, p.261.

¹⁹³ Alan Cawson, “In defense of the new statement : a reply to Andrew Cox; “the Old and New Testament of Corporatism””, *Political Studies*, XXXVI, 1988, p.311.

clause d'affiliation libre et la non rationalisation entre les pans officiel et autonome du réseau complexe des associations patronales).

Comme le soutient A. Cawson le pluralisme et le corporatisme doivent être conçus comme “distinctive processes coexisting in any given society, so that one can speak of a corporate and a competitive sphere of politics”¹⁹⁴, mais peu d'outils analytiques sont offerts au chercheur pour les départager. Méthodologiquement, il appert ainsi du moins nécessaire d'étudier et la structure institutionnelle d'intermédiation des intérêts et les formes concrètes d'organisation et de participation engagées dans la réalité. En effet, confronter le système formel aux relations réelles entretenues entre l'État et le secteur privé s'avère impératif afin de bien saisir le fait que des formes organisationnelles corporatistes peuvent déboucher sur des formes de participation pluralistes, et inversement.

Nous avons eu, dans ce chapitre, l'intention d'analyser la nature et la portée de la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* pour les modes d'organisation et de représentation du secteur privé mexicain. Comme nous l'avons soutenu, la réforme des statuts des Cámaras et de leurs deux Confédérations ne représente en fait qu'une redéfinition très relative de la structure d'organisation des milieux d'affaires. En réitérant par voie légale quelques éléments corporatistes importants tout en introduisant cependant une clause d'affiliation volontaire, et en n'altérant pas la dimension pluraliste du système de représentation du secteur privé, la nouvelle législation, même si elle aura sans doute des répercussions sur le membership et la représentativité des associations patronales officielles, ne transformera guère, dans la réalité, la nature mixte (néo-) corporatiste et pluraliste de la structure générale de l'articulation et de la représentation des intérêts des milieux d'affaires mexicains.

➤ Corporatisme et démocratisation

¹⁹⁴ A. Cawson (1986), *Op. Cit.*, p.39. À propos de la présence parallèle de divers types de modèles d'intermédiation, voir aussi, Graciela et Maria Hermínia Tavares de Almeida, “Unions in Times of Reform” (version préliminaire), 1997; Nora Rabotnikov, “Corporativismo y democracia : una relación difícil” et René Millán, “(Neo) Corporativismo y gobernabilidad : vínculos discretos”, dans Matilde Luna et Ricardo Pozas (éds.), Relaciones corporativas en un período de transición, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1992.

Cette nouvelle législation, par ces dispositions, peut-elle être comprise comme un élément de la transition démocratique mexicaine? Le système institutionnel d'intermédiation des intérêts entre l'État et le secteur privé (corporatiste ou pluraliste) importe-t-il à la démocratie? Comment une analyse de la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* peut-elle participer au débat académique portant sur la relation entre le corporatisme et la démocratie?

Le démantèlement de la structure institutionnelle corporatiste mexicaine est-elle nécessaire à la démocratisation du régime? Doit-on avancer, comme le font Larry Diamond et Juan J. Linz, que "dismantling the institutional structure of state corporatism is vital to the democratic prospect"¹⁹⁵ au Mexique? La recherche et la théorie autour de la démocratisation doivent-elles tenir compte des structures d'intermédiation des intérêts entre l'État et la société civile?

La relation entre la démocratie et le corporatisme a fait l'objet d'un débat conflictuel et toujours irrésolu qui a été tenu à différents niveaux analytiques. En s'opposant, avec raison, au postulat qui assimile automatiquement le corporatisme à des formes de gouverne autoritaires, une "nouvelle" génération d'études¹⁹⁶ depuis les années soixante-dix, menée, entre autres, par Philippe C. Schmitter, a mis en évidence que le (néo-) corporatisme peut non seulement être présent dans certains pays démocratiques mais peut aussi participer à en rehausser la qualité. Comme il peut favoriser une meilleure gouvernabilité et stabilité politiques (par opposition au pluralisme), le corporatisme fournirait les bases pour une meilleure démocratie. Selon Schmitter, le corporatisme moderne appuierait la cause démocratique car avec lui "las organizaciones están transformándose in ciudadanos que van de la mano de los individuos (...), la rendición de cuentas y las respuestas a las necesidades de los ciudadanos son cada vez mayores, (...) la competencia resulta menos interorganizacional y más intraorganizacional"¹⁹⁷. Cependant, pour les fins de notre étude, ces arguments et conclusions présentent d'indéniables faiblesses. Non seulement mettent-elles excessivement l'accent sur les rendements (cf. "outputs") de la gouverne démocratique sans s'intéresser à la démocratie *per se*, mais elles ne sont aussi basées que sur l'expérience des

¹⁹⁵ Larry Diamond et Juan J. Linz (1989), "Introduction. Politics, Society and Democracy in Latin America", dans Larry Diamond, Juan J. Linz et Seymour Martin Lipset (éds.), *Democracy in Developing Areas*, vol 4 : *Latin America*, Boulder : Lynne Rienner Publishers, 1989, p.29.

¹⁹⁶ Voir, à titre d'exemples, l'ouvrage marquant de Philippe C. Schmitter, Gerhard Lehbruch, Wolfgang Streek, et Suzanne Berger (éds.), *Organizing Interests in Western Europe : Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, *Op.Cit.*

¹⁹⁷ Philippe C. Schmitter (1992), "Corporatismo (Corporativismo)", dans Matilde Luna et Ricardo Pozas H., 1992, *Op.Cit.*, p.20.

démocraties occidentales, et ne fournissent guère de lien théorique satisfaisant entre la gouvernabilité et la démocratie.

Le corporatisme a aussi été perçu comme “una forma superior de democracia donde la capacitación de acción colectiva está más equitativamente distribuida y las relaciones con la autoridad resultan más predictables y públicas”¹⁹⁸. Cette variante comporte elle aussi des hypothèses contestables en présupposant de l'équité, de la multiplicité des acteurs, et de la possibilité de prédire, comme en restreignant outre mesure son attention à la dimension de la prise de décision politique.

Néanmoins, en dépit de leurs déficiences, ces approches qui cherchent à lier corporatisme et démocratie introduisent des éléments qui peuvent apporter quelques lumières au débat sur la transition démocratique mexicaine et le corporatisme.

Premièrement, tenir compte de la dimension de la gouvernabilité du corporatisme pour les transitions démocratiques, montre que les arrangements corporatistes ne devraient pas être sous-estimés particulièrement en période de crise économique et de restructuration, car ils pourraient réduire les perspectives d'une restauration autoritaire en accroissant l'efficacité de la gouvernance du régime de transition. À cet égard, il pourrait être possible d'arguer que la réussite relative des Pactes Économiques a pu éventuellement minimiser la possibilité d'un renforcement de la règle autoritaire¹⁹⁹. Cette attention portée sur le corporatisme et la gouvernabilité permet aussi de comprendre l'un des motifs principaux à l'origine de la réforme de la *Ley de Cámaras*. La décision, suite au jugement de 1995 de la Cour Suprême, de ne pas adopter un modèle pluraliste (même si cette solution avait au départ souri à l'Exécutif) mais de confirmer le statut des *cámaras* et Confédérations comme les organes officiels de l'Industrie et du Commerce (voir aussi, l'obligation des *cámaras* de rester affiliés à leur Confédération respective) tout en introduisant la clause d'affiliation libre des entreprises, peut être comprise comme un stratagème du gouvernement pour garder ses interlocuteurs privilégiés (les associations patronales) quant à l'élaboration et l'application des politiques économiques, tout en cherchant à renforcer leur légitimité au sein des milieux d'affaires et de la société en général. Opter pour un modèle pluraliste aurait, entre autres, impliqué pour le gouvernement d'avoir à faire face à une levée des boucliers des organismes patronaux officiels, de perdre l'appui d'associations patronales représentant, malgré tout, la vaste majorité des

¹⁹⁸ Nora Rabotnikof (1992), “Corporativismo y democracia : una relación difícil”, dans Matilde Luna et Ricardo Tirado, 1992, *Op.Cit.*, p.33. Voir aussi, Jane Mansbridge, “A Deliberative Perspective on Neocorporatism”, *Politics & Society*, Vol. 20, No. 4, Décembre 1992, p.495-497.

¹⁹⁹ Il faut cependant noter qu'une telle spéculation peut être contestée lorsqu'on prend en compte le renforcement de la Présidence durant l'Administration Salinas.

entreprises mexicaines, comme de sacrifier ses principaux alliés politiques. Dans cette perspective, le corporatisme peut ainsi, par sa dimension relative à la prise de décision politique, favoriser l'efficacité gouvernementale, et par sa désintégration menacer la gouvernabilité.

Deuxièmement, en insinuant que le corporatisme devrait être basé sur un arrangement multipartite (plutôt que bipartite) et équitable pour pouvoir apporter son concours à la démocratie, cette optique théorique met en évidence le fait que la marginalisation actuelle des syndicats (et des organismes paysans) au Mexique ne représente pas la meilleure configuration pour la transition démocratique. Dans cette perspective, la désarticulation de la structure d'intermédiation des intérêts entre l'État et les travailleurs, d'autant plus pendant une restructuration économique majeure, risque de soulever le mécontentement populaire, de menacer la stabilité sociale et d'ainsi fournir les conditions pour un retour à l'autoritarisme.

Si lier la démocratie à la variable performance/gouvernabilité peut fournir de pénétrantes réflexions indirectes sur la consolidation démocratique, cette approche s'adresse trop peu aux composantes "anti-démocratiques" du corporatisme.

Une autre tendance contemporaine dans les cercles académiques (particulièrement dans ceux s'intéressant à l'Amérique latine) a été de souligner que le corporatisme est par inhérence anti-démocratique et qu'en tant que tel doit être éliminé de manière à rendre possible la transition démocratique. Le corporatisme ne satisfait ni aux variables de *compétition* et de *participation* ni aux exigences liées aux libertés civiques de base requises pour la démocratie (voir les conditions de la fameuse "polyarchie" de Robert A. Dahl²⁰⁰). En allouant plus de poids à des intérêts spécifiques versus la règle majoritaire, le corporatisme violerait le principe d'un homme-un vote²⁰¹. Non seulement limite-t-il la compétition entre les associations mais il restreint aussi l'"associational autonomy through the formal granting and/or recognition of monopolistic representational rights"²⁰². En confinant la participation et la compétition, le corporatisme affecterait substantiellement la représentation démocratique, car il implique que certains types de politiques soient soustraites du contrôle des élus et soient dépendantes des interactions et des compromis effectués par un nombre très restreint de groupes dans les hautes sphères de la politique. Ainsi, comme le corporatisme empêche l'État d'être sujet à l'imputabilité et au contrôle démocratiques, et entrave la possibilité des différents groupes de s'organiser et d'articuler leurs intérêts

²⁰⁰ Robert A. Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven and London : Yale University Press, 1971.

²⁰¹ Voir, par exemple, l'excellent article de Jonathan Fox (1994), "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship : Lessons from Mexico", *World Politics*, V.46, No.2, Janvier 1994.

indépendamment, il devrait être éliminé afin qu'une transition démocratique puisse réussir²⁰³. Dans cette perspective, la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* représenterait ainsi une re-proclamation de la règle autoritaire mexicaine, en réaffirmant le monopole légitime de la représentation des deux Confédérations, l'affiliation obligatoire des cámaras régionales et sectorielles à ces dernières, et le pouvoir de la Secofi au sein des associations patronales officielles. Si la nouvelle réforme, en re-confirmant ces éléments corporatistes, indubitablement ne démocratise pas complètement la structure d'intermédiation des intérêts du secteur privé mexicain, elle ouvre néanmoins de nouvelles arènes de compétition et de participation et ne prétend pas toucher la sphère plus pluraliste des organismes patronaux autonomes. Qualifier toute composante du corporatisme comme antidémocratique et "néfaste" tend à sous-estimer le fait que les arrangements corporatistes peuvent permettre la participation, au sein de processus de prises de décisions politiques, de groupes d'intérêts directement impliqués, qui pourtant ne seraient pas nécessairement représentés dans des processus politiques normaux.

Le corporatisme ne peut guère être jugé *a priori* comme noir ou blanc. Un procédé plus fructueux pour évaluer la relation entre la démocratie et le corporatisme, serait non seulement de la considérer relativement à un continuum, mais aussi d'examiner les différentes caractéristiques de chaque arrangement corporatiste spécifique. Les structures corporatistes, afin d'en évaluer leur nature plus ou moins démocratique, devrait ainsi être déconstruites analytiquement et positionnées par rapport au contexte socio-politique. Des interprétations plus nuancées seraient possibles si, par exemple, étaient pris en compte :

- a) l'articulation interne des intérêts à l'intérieur du pan corporatiste (voir, entre autres, l'affiliation obligatoire/volontaire, les liens entre les Confédérations et leurs auxiliaires, l'hyper-centralisation du pouvoir, et le clientélisme),
- b) l'existence possible dans le même secteur d'autres formes d'organisation et de représentation et leur importance dans la sphère politique (cf. la co-existence d'organismes patronaux officiels et autonomes),
- c) la présence de différents secteurs sociaux impliqués dans le pacte corporatiste et leur pouvoir relatif au sein de l'arène politique et de la société en général (cf. la participation et l'influence des syndicats (ou organismes paysans) versus celles des associations patronales), et

²⁰² Blanca Heredia Rubio, "Clientelism in Flux : Democratization and Interest Intermediation in Contemporary Mexico", Documento de trabajo No.31, México :CIDE, 1997. Voir aussi, Philippe C. Schmitter (1974), "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, 36, 1974.

²⁰³ Voir, Larry Diamond et Juan J. Linz (1989), *Op.Cit.*, p.29.

- d) l'importance des arrangements corporatistes dans le processus global de prise de décision gouvernementale (voir, par exemples, la portée et la nature des questions couvertes par les négociations corporatistes, les relations entre l'Exécutif et le Législatif, la prédominance de formes de pouvoirs comme le clientélisme).

Dans cette perspective, il appert ainsi intéressant de revoir les caractéristiques du modèle d'organisation et de représentation du secteur privé mexicain amendé par la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*.

- Si les relations entre les entreprises et les cámaras ont été libéralisées, par l'introduction de la nouvelle clause d'affiliation volontaire, la configuration organisationnelle générale des relations entre les Confédérations (CONCANACO, CONCAMIN (et Canacindra)) et leurs cámaras affiliées, demeure caractérisée par une forte structure verticale d'autorité, une affiliation obligatoire, et une hyper-concentration du pouvoir qui pose d'importants problèmes de représentativité (voir, en particulier, pour les secteurs de la communauté patronale comme la petite et la moyenne entreprises, et certaines cámaras régionales et sectorielles).
- La structure organisationnelle du secteur privé est caractérisée par une combinaison d'éléments corporatistes (les Confédérations patronales et leurs cámaras affiliées qui sont régulées par la Loi Publique) et pluralistes (le CCE et autres organismes indépendants soumis à la Loi Privée). Comme la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* n'affecte guère la sphère indépendante des organismes représentant la communauté patronale, et comme le Consejo Coordinador Empresarial est, du moins depuis le début les années quatre-vingt-dix, le principal organe de représentation et de concertation du secteur privé, non seulement la représentation de ce secteur n'est pas dans sa totalité assurée par les seules organisations corporatistes officielles, mais ces organes publics de représentation souffrent aussi d'une très forte compétition du segment pluraliste. Si la structure de l'organisation du secteur privé est plus compétitive que ce qui en est généralement dépeint, il s'avère néanmoins important de souligner que la structure organisationnelle interne de l'association-parapluie (le CCE), qui incorpore les Confédérations corporatistes, implique de significatifs conflits d'empiètements de juridictions entre les associations-membres et surtout de sérieux problèmes de représentativité pour les membres du secteur privé.

- Le Pacte corporatiste mexicain fondé sur les syndicats demeure officiellement, mais il a néanmoins perdu son importance politique. Si des organes de concertation corporatiste tripartite ont été mis en place depuis 1987 (voir les Pactes Économiques), ils ont bien mis en évidence le traitement différentiel accordé aux syndicats et aux organismes patronaux. Le système *de facto* corporatiste mexicain est désormais davantage bilatéral (État-secteur privé) que trilatéral (État-syndicats-secteur privé). La désarticulation de la structure corporatiste syndicale représente-t-elle un signe de démocratisation entre l'État et la société civile? _ Certainement pas à courts termes, car les syndicats indépendants rencontrent de grandes difficultés pour être reconnus, et surtout, parce que les travailleurs n'ont désormais plus aucun canal efficace d'accès à l'État et aux processus de prises gouvernementales de décision. Si la structure syndicale officielle, de notoriété publique corrompue et cooptée, a été débilitée, elle n'a guère été encore remplacée par un système d'articulation et de représentation des intérêts des travailleurs efficace, représentatif, et nécessaire à une véritable démocratisation des relations entre l'État et la société civile.

- Depuis le début des années quatre-vingt, le Mexique a connu un processus de libéralisation politique, au cours duquel, des caractéristiques importantes d'une transition démocratique ont néanmoins coexisté avec le renforcement d'éléments autoritaires (voir, entre autres, l'hyper-présidentialisme, les programmes de type clientéliste comme PRONASOL, la "technobureaucratization"). Si d'importants processus de prise de décision de nature corporatiste ont été tenus de manière à favoriser les programmes de restructuration économique, le modèle corporatiste global d'intermédiation des intérêts entre l'État et la société civile s'est effondré. Le secteur privé a été et est, en ces temps de re-définition du modèle politique et économique mexicain, le principal secteur avec lequel le gouvernement traite lors des processus d'élaboration de politiques. Néanmoins, avec le tout récent renforcement de la branche législative (voir, la prédominance des partis d'opposition au Congrès depuis les élections de 1997) et la fortification de la structure non-officielle de représentation du secteur privé, doit-on parler d'une structure corporatiste bilatérale ferme d'intermédiation des intérêts, ou ne devrait-on pas plutôt s'y référer comme des patterns corporatistes et pluralistes en interactions et en flux constants?

La réponse à la question _ La nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* représente-t-elle une démocratisation du système d'organisation et de représentation des intérêts du secteur privé? _ s'avère donc des plus complexes compte tenu, d'une part, du débat qui prévaut encore sur la relation à établir entre la démocratie et le corporatisme, et,

d'autre part, du caractère enchevêtré et compliqué du système global d'articulation et de représentation des intérêts du secteur privé mexicain. Nous remarquerons seulement que la réforme n'affecte que très peu les relations entre l'État et le secteur privé, et la structure interne de la représentation des milieux d'affaires. Si l'on considère l'approche théorique qui considère tout élément corporatiste comme anti-démocratique, la nouvelle législation ne peut évidemment guère être jugée comme un effort de démocratisation. Mais pour ce qui en est de l'approche plus complexe qui estime que le corporatisme peut participer à la démocratie en assurant, entre autres, une meilleure gouvernabilité, comment peut-on évaluer la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*? Dans cette perspective, il est possible d'accepter certaines limites à la liberté d'association, si la structure corporatiste d'intermédiation des intérêts permet de représenter les grands secteurs de la société civile. Un arrangement (néo-)corporatiste participerait ainsi à la gouverne démocratique s'il était du moins trilatéral, or, la réforme légale mexicaine n'attaque en rien le *de facto* duopole État-secteur privé. À plus petite échelle, pragmatiquement, on pourrait parler d'une certaine démocratisation, si la nouvelle législation modifiait la structure et le mode de fonctionnement internes et assurait une meilleure représentativité des associations patronales. Mais, comme nous l'avons déjà maintes fois souligné, même si la récente loi introduit la clause d'affiliation libre, elle ne modifie pas l'organigramme et le fonctionnement de la structure globale d'articulation et de représentation des intérêts du secteur privé mexicain, et ne risque guère de résoudre ses graves problèmes de représentativité.

On peut donc conclure que, quel que soit le point de vue adopté, les termes de la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* ne peuvent pas, dans leur ensemble, être considérés comme un effort réussi de démocratisation, car la réforme ne représente guère un abandon de la situation prévalante. En reconfirmant les éléments corporatistes tout en y introduisant de nouvelles dispositions plus pluralistes, la *Ley de Cámaras y sus Confederaciones*, plutôt que de représenter une véritable réforme et restructuration du système de représentation enchevêtré et hybride du secteur privé mexicain, vient non seulement le réaffirmer mais aussi complexifier davantage encore cet imbroglio.

Il s'avère donc extrêmement important d'étudier le processus d'élaboration et de ratification de la nouvelle législation, d'une part, pour comprendre pourquoi a été adoptée cette loi "bâtarde" qui ne restructure guère les dédales de l'organisation et de la représentation des milieux d'affaires mexicains, et d'autre part, parce que l'intérêt de cette législation réside peut-être moins dans ses dispositions légales que dans l'acte de réforme lui-même. En effet, la décision de réformer la *Ley de Cámaras de Comercio y las Industria* de 1941 et d'adopter la nouvelle législation comporte une

dimension des plus symboliques. Non seulement c'était la première fois que le gouvernement acceptait une révision législative après un jugement d'inconstitutionnalité de la part de la Cour Suprême, mais le processus de prise de décision politique n'a pas été limité à un cercle restreint de décideurs gouvernementaux. En effet, le processus a été caractérisé par des interactions, des négociations et des compromis multiples et significatifs entre l'Exécutif et les Confédérations officielles dans un premier temps, entre ces dernières et la branche législative dans un second temps, puis entre le Législatif et l'Exécutif, et finalement au sein de la branche législative. L'étude de l'élaboration et de l'adoption de la nouvelle législation, qui fera l'objet du prochain chapitre, devrait nous révéler que le processus de prise de décision a été représentatif d'une nouvelle façon de faire la politique au Mexique. Il convient de souligner brièvement que la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* est aussi chargée symboliquement eu égard aux syndicats, dont la structure d'intermédiation des intérêts, déficiente et inepte, n'a pas fait l'objet d'une réforme légale, et en ce que cette situation prouve que le gouvernement fait preuve d'une tendance à avoir deux poids deux mesures.

On peut finalement, à la lumière de ces réflexions, faire ressortir que les types de régimes d'intermédiation des intérêts affectent profondément la participation et la représentation relatives des différents segments de la société civile, et que, par conséquent, la théorie sur les processus de démocratisation devrait tenir compte de cette variable. Comme le souligne avec pertinence Ben Ross Schneider, les études "based on features of representation _ such as the strength and internal functioning of parties, the degree to which interest associations are encompassing and internally democratic, or the porosity of the state _ would be messier but may be unavoidable in further theorizing on new democracies"²⁰⁴

²⁰⁴ Ben Ross Schneider, "Democratic Consolidations : Some Broad Comparisons and Sweeping Arguments", *Latin American Research Review*, p.232.

CHAPITRE III

Les dessous d'une législation :

La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones au cœur des paradoxes et des ambiguïtés de la transition démocratique au Mexique

Même si le régime d'intermédiation des intérêts entre l'État et la société civile était vertement critiqué et remis en cause par la majorité des membres des milieux d'affaires et qu'il présentait de sérieux problèmes de dysfonctionnement et de représentativité, la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* adoptée en 1996 ne constitue guère une réforme significative de tout le réseau mexicain des organismes de représentation et ne résoud pas l'ensemble des maux dont souffrent l'organisation et la représentation du patronat.

Comment expliquer que face à la nécessité criante de réformer le régime, les élites gouvernementales en soient venues à ratifier une telle législation, qualifiée par presque tous les intéressés de bâtarde, temporaire et insatisfaisante?

Nous considérons que l'adoption d'un système d'articulation et de représentation entre l'État et les différents secteurs de la société civile dépend moins du choix réfléchi et prémédité d'un "idéaltyp" de régime, que du jeu des interactions entre les acteurs impliqués dans la prise de décision gouvernementale. Or, ces interactions dépendent outre des intérêts défendus par les différents acteurs, du processus institutionnel de prise de décision politique et de la position de force relative des différentes parties.

Afin de déterminer les causes de l'adoption d'un nouveau régime de représentation des intérêts entre l'État et le secteur privé, il importe, comme nous l'avons déjà souligné en introduction, a) d'analyser les attributs de l'ancien et du nouveau modèle d'intermédiation des intérêts, le contexte socio-économique et politique général et, plus spécifiquement, les relations entre l'État et le secteur privé pour comprendre les intérêts défendus par les différents acteurs, b) d'étudier le processus institutionnel de la prise de décision gouvernementale pour saisir à travers quelles instances et

comment s'est élaborée la réforme, et finalement, c) d'évaluer l'autonomie des élites gouvernementales et les caractéristiques organisationnelles et procédurales des associations patronales pour pouvoir se prononcer sur la force relative dont disposent les différentes parties en présence pour faire valoir et adopter leurs demandes.

Non seulement l'examen du processus d'élaboration et d'approbation de la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* est-il nécessaire pour comprendre les motifs et les causes ayant abouti à la ratification d'une "réforme" si limitée, mais il est à divers égards des plus intéressants, que ce soit pour illustrer par une étude de cas comment s'effectue la prise de décision gouvernementale dans un Mexique en pleine transition démocratique et économique, ou que ce soit pour participer, en offrant une étude empirique, à l'analyse des variables et des processus à l'origine d'une réforme d'un régime d'intermédiation des intérêts. Sur ce dernier point, nous pouvons à l'instar de Gérard Boismenu signaler qu'"il est approprié de remarquer qu'à ce jour, les études consacrées au corporatisme se sont davantage concentrées sur les conséquences ou les effets de ces systèmes de représentation d'intérêts _ en termes de politiques publiques par exemple _ plutôt que sur les facteurs qui les sous-tendent"²⁰⁵

A) Cadre théorique : Comment évaluer l'influence des différentes institutions et divers groupes d'intérêts dans un processus de réforme législative?

Pour quelles raisons et comment le gouvernement mexicain a-t-il formulé et adopté les termes de la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*?

L'hypothèse principale qui sous-tend notre étude repose sur la conviction que la réforme d'un régime d'intermédiation des intérêts dépend moins de la volonté des élites gouvernementales (et éventuellement des élites patronales aussi) d'établir un régime idéal destiné à favoriser le Bien Commun, que du jeu des rapports de force entre les parties en présence à l'intérieur d'un processus institutionnel de prise de décision étatique. Car comme le souligne Wolfgang Streeck, "[b]usiness interest politics, like politics in general, is much more a serie of disjointed-incrementalist responses to

²⁰⁵ Gérard Boismenu, "Systèmes de représentation des intérêts et configurations politiques : les sociétés occidentales en perspective comparée", *Revue canadienne de science politique*, XXVII : 2, juin 1994, p.312.

emerging problems than the execution of grand strategic designs, and general programmes and principles”²⁰⁶. Ainsi,

« [c]orporatist arrangements involving business associations and the state are neither the result of a grand corporatist design, nor are they supported by a coherent corporatist ideology. (...). Devolution of public authority to associations is resorted to pragmatically, or opportunistically, by both sides as an expedient solution to individual problems (...) »²⁰⁷

En ce sens, nous tâcherons d’analyser le déroulement politique ayant mené à la ratification du texte de loi final de la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* de manière à cerner dans quelle mesure l’élaboration de la réforme a été affectée par le jeu conjugué des pratiques institutionnelles de la prise de décision gouvernementale, et des actions et demandes mises de l’avant par les différents acteurs impliqués.

Nous adopterons donc une approche qui prend en compte les structures et mécanismes institutionnels de la prise de décision gouvernementale, la “distribution des préférences” et les rapports de forces afin d’analyser l’élaboration et l’approbation de la législation, et d’évaluer l’influence relative qu’ont pu détenir les différentes parties en présence au cours des différentes étapes de la réforme.

L’État doit être conçu comme un ensemble d’institutions, qui de par son autorité, élabore les règles qui régissent l’ensemble de la société dans un territoire donné. L’État détermine donc les paramètres du jeu politique entre les différents intérêts de la société, qui rivalisent pour influencer la redistribution des ressources et l’orientation des politiques publiques²⁰⁸. Le gouvernement, institution-clé de l’État, a comme objectif principal sa perpétuation au pouvoir. Selon sa perception du jeu politique, il opte pour des politiques qui favorisent tels ou tels intérêts, car les interventions de l’État ne sont pas neutres et la plupart d’entre elles ont pour conséquences ultimes d’accroître ou réduire les utilités et ressources de certains groupes. Le type de régime, la structure organisationnelle de l’État et les choix politiques ou administratifs des dirigeants politiques définissent les capacités des

²⁰⁶ Wolfgang Streeck, “Between Pluralism and Corporatism : German Business Associations and the State” , *Journal of Public Policy*, 3,3, 1983, p.271.

Selon nous, comme le syndicalisme péroniste, le patronat mexicain “no se divide sobre bases ideológicas o programáticas, sino por cuestiones que tienen más bien que ver con la concepción que tienen los líderes de la mejor manera de conservar o de acrecentar sus posiciones de poder”. Voir Graciela Ducatenzeiler et Maria Hermínia Tavares de Almeida (1997), *Op.Cit.*, p.18.

²⁰⁷ Wolfgang Streeck (1983), *Ibidem*, pp. 280-281.

²⁰⁸ Voir Martin J. Smith, *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and United States*, University of Pittsburgh Press, 1993, p.2.

différents acteurs sociaux de s'organiser et d'articuler leurs demandes auprès des autorités publiques. Comme le soulignent Ducatzenzeiler et Tavares de Almeida se référant à Immergut, "the political institutions as a particular structure that allows for the existence of different veto points where unions and other interest groups can exert influence to promote change", d'ailleurs "the number and position of veto points depend on the constitutional rules, the party system and the electoral results"²⁰⁹. Dans un régime non-démocratique, le gouvernement détient un degré relativement important d'autonomie dans le processus de prise de décision politique. Tout processus de réforme repose donc, en grande partie, sur la nature des institutions, car :

« the institutions shape the strategies through which groups and individuals acquire, and maintain the ability to acquire, their preferred economic objectives »²¹⁰.

Les structures institutionnelles constituent les filtres au travers desquels s'opère le tri sélectif des demandes; elles sont l'intermédiaire entre le pouvoir, les intérêts et les politiques publiques. Le processus de l'élaboration et de l'approbation d'une politique est défini par l'action de "veto players"²¹¹ à différents moments-clés tout au long de la réforme politique. Les acteurs-clés ("veto players"), lors du processus législatif, sont l'Exécutif, le Congrès (voir, aussi, les commissions parlementaires concernées), les partis politiques et à certaines occasions le Judiciaire. Comme le soulignent Ducatzenzeiler et Tavares de Almeida :

« [i]nterest groups may influence the decisions through their relations to some of the players but do not have institutional veto capacity »²¹²

L'organisation structurelle étatique affecte donc la possibilité des individus de s'organiser et d'engager une action collective, et modèle les prises de décisions politiques. Ce constat est plus patent encore dans un régime non-démocratique car il s'avère très difficile pour les différents acteurs de la société civile de recourir à une véritable action collective quand les élites gouvernementales jouissent

²⁰⁹ G. Ducatzenzeiler et M. H. Tavares de Almeida (1997), *Op.Cit.*, p. 4. Voir aussi, E.M. Immergut, "The Rules of the Game : the Logic of Health Policy-Making in France, Swizerland, and Sweden", dans S. Steinmo, K. Thelen and F. Longstreth (éds.), Structuring Politics. Historical Institutionnalism in Comparative Analysis, Cambridge : Cambridge University Press, 1992.

²¹⁰ Blanca Heredia, "Making Economic Reform Politically Viable: The Mexican Experience" dans William C. Smith, Carlis H. Acuña et Eduardo A. Gamarra (éd.), Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America Argentina, Bolivia, Brazil, and Mexico, 1993, p.265.

²¹¹ Un "veto player", expression consacrée par Tsebelis, désigne tout acteur, qu'il soit institutionnel ou partisan, qui a le pouvoir de bloquer l'adoption d'une politique. George Tsebelis, "Decision Making in Political Systems : Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", British Journal of Political Science, 1994.

²¹² G. Ducatzenzeiler et M.H. Tavares de Almeida (1997), *Op.Cit.*, p.5.

d'une autonomie relativement importante vis-à-vis des acteurs sociaux, même si aucun régime ne peut survivre dans une totale autarcie.

Au Mexique, l'hyper-centralisation du pouvoir entre les mains de l'Exécutif, le démembrement de la structure corporatiste tripartite officielle, et l'importance du clientélisme nuisent à l'organisation horizontale de la société civile, et permettent en général aux élites gouvernementales d'exercer un rôle central dans l'articulation des intérêts de la société sur la base d'une grande autonomie dans l'élaboration des politiques.

Nous privilégierons donc une approche qui mette l'accent sur l'État, ses institutions et politiques, car l'organisation de la prise de décision gouvernementale détermine considérablement l'importance que peut avoir un groupe de pression dans un processus d'élaboration d'une législation. Non seulement le processus de décision gouvernementale se divise entre différents organes institutionnels (départements, bureaucraties, commissions, entre autres), mais un gouvernement peut, de plus, modifier arbitrairement les règles de la décision, particulièrement dans un pays non-démocratique. On peut donc souligner comme le font Schmitter et Streeck, que les relations entre l'État et un groupe d'intérêt sont caractérisées par l'épée de Damoclès qui les surplombent, c'est-à-dire par la menace constante d'une intervention étatique directe²¹³.

En bref, pour comprendre les modalités et la nature d'une politique et déterminer si un groupe d'intérêt a contribué à son élaboration, il faut avant tout réaliser qu'une politique publique suppose que le gouvernement a dû au préalable mettre en place une "technologie étatique"²¹⁴, c'est-à-dire qu'il a développé des procédures institutionnelles, des unités administratives, qui canalisent la participation des groupes à la prise de décision.

Trois approches théoriques classiques se penchent sur la nature des relations entre l'État et les groupes d'intérêts, et l'impact de ces relations sur le processus d'élaboration politique, à savoir, le pluralisme, le marxisme et le (néo-) corporatisme.

Le pluralisme, approche théorique dominante aux États-Unis, considère que dans une société, tous les individus et groupes peuvent s'organiser, faire pression et influencer le gouvernement. Les auteurs pluralistes (voir, entre autres, Truman et Dahl) ont ainsi mis l'accent sur une interprétation de la société comme multipolaire, et "ce qu'on peut appeler 'politique publique' consiste en réalité dans l'équilibre atteint à chaque moment dans la lutte des groupes"²¹⁵. Les associations patronales, selon cette approche, constituent des groupes d'intérêts comme les autres et peuvent ou non, selon la

²¹³Philippe C, Schmitter et Wolfgang Streeck (éd.), *Private Interest Government: Beyond Market and State*, Sage Publications, 1985, p.20.

²¹⁴M. Pastor et C. Wise, "The Origins and Sustainability of Mexico's Free Trade Polity", *International Organization*, Vol. 48, n. 3, Été 1994.

²¹⁵E. Latham, *The Group Basis of Politics: A Study in Basic-Point Legislation*, Cornell University Press, 1952.

configuration circonstancielle des coalitions, influencer les politiques publiques. Or, cette hypothèse qui déjà ne peut nullement être démontrée empiriquement dans les démocraties, représente un paradigme inapplicable dans un régime non-démocratique.

D'autres auteurs pluralistes admettent toutefois que toute organisation sociale implique des phénomènes de pouvoir, de hiérarchie qui pourraient être analysables, selon eux, à partir de la distribution, de la formation, et de l'organisation des ressources propres à mobiliser les acteurs (voir, la théorie de l'action collective d'Olson Mancur). Pour ces auteurs, la participation politique est d'abord et avant tout liée à une question de statut économique et matériel, c'est-à-dire à des ressources structurelles. À cet égard, Charles Lindbloom nuance la position pluraliste en avançant que le secteur privé, de par son contrôle des ressources de la société, dispose de moyens qui lui permettent de jouer un rôle non seulement privilégié mais crucial auprès du gouvernement.

Dans cette même veine, l'école marxiste considérerait que les milieux d'affaires entretiennent des relations privilégiées avec l'État, qui favorise nécessairement les intérêts généraux du capitalisme.

Mais ces approches privilégiant les facteurs liés aux ressources structurelles pour expliquer les rapports entre les acteurs sociaux et l'État, réduisent exagérément le politique, la structure institutionnelle, les facteurs sociaux et idéologiques, et surestiment la rationalité économique des élites gouvernementales et des acteurs sociaux.

La perspective théorique (néo-) corporatiste quant à elle, considère que les différents groupes économiques (les associations patronales, les grands syndicats et éventuellement les associations paysannes), sont intégrés à l'intérieur du processus de décision gouvernementale afin de favoriser la croissance économique et la stabilité politique. Les associations patronales n'agissent pas pour ou contre l'État, mais en sont des parties constitutives; ce qui signifie qu'elles exercent un pouvoir central certes, mais toutefois non exclusif, car elles agissent au même titre que les autres corporations reconnues par l'État. Le paradigme néo-corporatiste est apparu, dans les années soixante-dix, pour rendre compte des fortes corrélations entre les institutions corporatistes et des pratiques de prise de décisions gouvernementales fondées sur la concertation sociale. Si cette approche a le mérite de bien mettre l'accent sur l'importance des institutions dans le champs des relations entre l'État et les associations patronales, elle n'est guère applicable dans un pays comme le Mexique où l'État traite, selon son gré, avec les associations patronales officielles ou indépendantes, ou avec les autres secteur sociaux, et où les processus de concertation confirment plus l'exception que la règle.

Comme le soulignent Ducatenzeiler et Tavares de Almeida, si les institutions représentent un facteur décisif dans un processus de réforme politique, elles ne peuvent toutefois être considérées comme des variables explicatives suffisantes, et il faut donc étudier "the interplay of institutions and preference distributions in the process of policy change"²¹⁶.

²¹⁶ Graciela Ducatenzeiler et Maria Herminia Tavares de Almeida, *Op. Cit.*, pp.4-5.

Analyser la réforme du modèle institutionnel de l'organisation du secteur privé au Mexique, suppose donc non seulement de saisir quel a été le processus institutionnel de prise de décision mais aussi l'importance des acteurs y ayant participé et les intérêts les ayant motivés. Il convient donc ici de présenter brièvement la "distribution logique des préférences" pour l'État et les associations patronales officielles et indépendantes, pour ensuite nous interroger sur les facteurs pouvant affecter la force relative des différentes parties en présence.

Les décideurs gouvernementaux, même dans un contexte de régime non-démocratique, ne jouissent pas d'un choix illimité de possibilités, particulièrement lorsqu'il s'agit de réformer la structure institutionnelle des relations État-secteur privé. Ce type de révision entraîne nécessairement des gagnants et des perdants que ce soit au niveau des élites des associations patronales ou au niveau des membres du secteur privé; les décideurs politiques doivent évaluer, de manière à appliquer efficacement leur politique et à assurer leur permanence au pouvoir, le type et la nature des appuis qu'ils peuvent obtenir. Leurs décisions reflètent donc leurs perceptions des coûts et bénéfices politiques et économiques potentiels, mais aussi les intérêts qu'ils favorisent. La décision politique "depends not only in income losses and gains but also on the summation of the relationship of policymakers to interest groups to raise the problems when their needs go unmet"²¹⁷.

Avec le corporatisme, l'État peut offrir aux associations patronales une sécurité ("organisational security") en leur garantissant un canal de participation privilégié et en les désignant comme seules représentantes légitimes de leur champ d'intérêts. En leur donnant ainsi une telle importance fonctionnelle, l'État s'épargne la lourde tâche d'avoir à traiter avec de multiples groupes et d'en tirer des compromis, tout en profitant de la possibilité d'obtenir en retour la reconnaissance en appuis politiques de ces organismes favorisés.

« [b]y helping sustain a unified and centralised interest associational structure, the state reduces the complexity of the demands made upon its decisions, and acquires a capacity to make demands on associational resources and policies in return »²¹⁸.

Quel intérêt peut pousser un gouvernement à réformer un cadre juridique à tendance corporatiste gouvernant l'organisation du secteur privé, et pour quel motif accepterait-il d'intégrer les associations patronales dans le processus de sa prise de décision?

²¹⁷Manuel Pastor et Carol Wise (1994), *Op.Cit.*, p. 474.

²¹⁸ W. Streeck (1983), *Op.Cit.*, p.270.

Les élites gouvernementales peuvent pour diverses raisons décider de modifier les mécanismes corporatistes régissant leurs relations avec le secteur privé. Si des organisations autonomes puissantes se sont constituées hors du cadre officiel, le gouvernement peut chercher à rationaliser la structure générale d'organisation, et/ou chercher, en les re-légitimant, à redorer le blason des associations 'légitimes' de plus en plus contestées, afin de se préserver l'appui de leur principal allié dans la sphère publique. Nous pourrions aussi évoquer l'hypothèse selon laquelle une association-parapluie ("peak association") ayant acquis une influence importante pourrait représenter un danger pour le gouvernement si elle tend à s'opposer aux politiques publiques. Les autorités politiques auraient dans ce cas tendance à favoriser l'existence de plusieurs organisations concurrentes de manière à tenter d'éviter qu'un front commun fasse obstacle à leurs projets. Les acteurs politiques peuvent aussi être motivés par leurs convictions idéologiques (comme le pluralisme "libéral") qui peuvent leur faire accepter des coûts qu'il n'accepterait peut-être pas d'un seul point de vue rationnel²¹⁹. Nous suggérons que les croyances idéologiques, même si elles ont tendance à être éclipsées par les considérations "rationnelles" lors d'un processus législatif, peuvent en partie expliquer la "demande de réforme" ("demand for reform"²²⁰).

Le gouvernement peut accepter de discuter avec les groupes d'intérêts des milieux d'affaires de la réforme à adopter, si il perçoit les coûts de les exclure supérieurs à ceux de les inclure dans le processus de décision. Son choix d'établir un cadre de concertation avec les associations patronales repose donc sur un calcul politique lié au risque de se les aliéner. Les élites gouvernementales se résoudront donc davantage à faire appel aux associations patronales si elles perçoivent le danger d'une mobilisation contestataire de leur part, ou, plus probablement, si elles cherchent à plus longs termes à maintenir leur support politique.

Bref, que ce soit pour redéfinir un modèle d'organisation des intérêts du secteur privé ou pour accepter de discuter avec les associations patronales pendant le processus d'élaboration de cette réforme, les décideurs gouvernementaux basent leurs décisions sur leur estimation des coûts et bénéfices à retirer à plus ou moins longs termes. On peut ainsi postuler que la décision gouvernementale quant à la réforme du système et l'inclusion des associations patronales dans la discussion, dépend en grande partie des relations que les élites politiques entretiennent ou entendent entretenir avec les associations patronales afin de favoriser leurs propres intérêts politiques.

²¹⁹ Il ne faut toutefois pas perdre de vue, comme le souligne J. Goldstein, que "ideas influence policy only when they are carried by individuals or groups with political clout". Judith Goldstein, *The Impact of Ideas on Trade Policy : The Origins of U.S. Agricultural and Manufacturing Policies*, International Organization, 43, Hiver 1989, p.71.

²²⁰ Manuel Pastor et Carol Wise, "The origins and sustainability of Mexico's free trade policy", International Organization, 48, 3, Été 1994, p. 487.

Les associations patronales, comme représentantes des milieux d'affaires, ont pour vocation première de favoriser la croissance économique et les intérêts matériels de leurs membres. Afin de faire valoir les intérêts de leurs membres, elles doivent poursuivre des actions politiques, d'une part, parce que les agents économiques favorisent la stabilité et la compétence économiques et politiques, et d'autre part, parce qu'elles peuvent devoir, selon la structure du pouvoir politique, chercher à se faire reconnaître politiquement. Ainsi, comme l'avancent Schmitter et Streeck, "organization theory may have to incorporate a political and politicized concept of interest"²²¹. Les associations patronales peuvent si elles ne parviennent pas à satisfaire leurs intérêts économiques, du moins viser une reconnaissance politique qui pourrait leur permettre éventuellement d'obtenir des compensations et la possibilité de s'exprimer. Dans cette perspective, "the heads of business associations may feel that they will best serve their constituents by maintaining amicable relations with the government and thereby gaining more access to decision makers"²²².

Or, les actions et les intérêts des associations patronales ne se limitent pas à plaider pour la croissance de l'économie et à chercher à accroître leur efficacité d'action sur les pouvoirs publics afin de pouvoir influencer éventuellement les politiques gouvernementales. Selon les principes de l'action collective²²³, les organisations patronales ne représentent pas nécessairement les intérêts de leurs membres et auraient davantage tendance à promouvoir les intérêts individuels poursuivis par leurs dirigeants²²⁴. Il ne faut toutefois, selon nous, guère sombrer dans la facilité en réduisant de façon simpliste l'action des associations patronales aux seuls intérêts personnels de leurs administrateurs; nous privilégions plutôt une approche qui considère que les dirigeants patronaux visent avant tout à assurer la survie de leurs organismes en tant qu'institutions.

Wolfgang Streeck²²⁵ a proposé un modèle de "développement organisationnel" afin de comprendre la structure des organismes patronaux en fonction des liens qu'ils entretiennent avec leurs membres et l'État. Selon lui, les associations patronales visent avant tout à assurer leur survie et leur (relative) autonomie en ce qui a trait à leurs ressources et à leur capacité d'élaborer des stratégies d'action. Pour ce faire, elles doivent louvoyer entre les logiques qui régissent leurs relations avec leurs

²²¹ Philippe C. Schmitter et Wolfgang Streeck, *Op.Cit.*, p.20.

²²² Leigh A. Payne, Brazilian Industrialists and Democratic Change, Baltimore: John Hopkins University Press, 1994, p.8.

²²³ Mancur Olson, The Rise and Decline of Nations, 1982. Voir aussi, Moore et Hamalai, qui dans leur étude de cas de la structure organisationnelle des associations patronales au Nigeria et au Sri Lanka propose une intéressante analyse basée sur l'hypothèse selon laquelle un système d'intermédiation des intérêts patronaux dépend des "tensions" entre les tendances pluralistes et corporatistes inhérentes aux associations patronales, conséquences inévitables de la différence entre les intérêts et les objectifs poursuivis par les dirigeants des associations patronales et ceux de leurs membres. Mick Moore et Ladi Hamalai, "Economic Liberalization, Political Pluralism and Business Associations in Developing Countries", World Development, Vol.2, No.12, 1993, pp 1895-1912.

²²⁴ Les demandes des organisations patronales vont d'autant plus refléter les intérêts propres aux associations-mêmes et à leurs dirigeants dans un système où les membres sont obligés de s'affilier.

²²⁵ Wolfgang Streeck (1983), *Op.Cit.*

membres ("logic of membership") et celles avec l'État ("logic of influence"), des logiques très souvent contradictoires. La principale leçon à tirer de ces remarques est que les associations vont coûte que coûte viser à assurer leur survie, que ce soit en termes de statut politico-institutionnel ou de ressources matérielles, même si elles sont fortement remises en compte par leurs membres, le gouvernement, et/ou la société.

Les organismes patronaux, en réclamant à la fois un statut officiel de représentation et une autonomie vis-à-vis de l'État, sont donc tiraillés entre la logique corporatiste et pluraliste selon qu'ils s'adressent à l'État ou leurs membres. Comme le souligne Streeck :

« Clearly, associations would prefer to have the best of both worlds : they want the security offered by corporatism without the discipline this would require them to impose upon themselves and their members, and they want the autonomy offered by pluralism without the risk that decisions may go against them »²²⁶.

Dans cette perspective, quelles positions et stratégies peuvent adopter les associations patronales officielles vis-à-vis une réforme institutionnelle de leurs statuts?

Les organisations officielles ont, à première vue, tout intérêt à s'opposer à une réforme du cadre institutionnel qui les régit, hormis si cette dernière peut améliorer ou clarifier leur statut. Toutefois, une organisation officielle, qui voit sa survie menacée, non seulement par une réforme éventuelle, mais aussi par une perte de ressources matérielles (par exemple à cause d'une désaffiliation massive de ses membres et/ou le non paiement des cotisations), comme par une concurrence dans l'arène politique de plus en plus pressante d'associations indépendantes, peut chercher, en appuyant la redéfinition de la loi, à se re-légitimer et à se repositionner dans l'échiquier politique et institutionnel. En ce sens, si elle met tout en œuvre pour assurer une certaine pérennité de ses ressources matérielles et politiques, une association officielle en difficulté aura avantage à faire preuve de souplesse quant aux modalités de la nouvelle législation afin d'éviter d'être éliminée d'entrée de jeu.

L'intérêt des grandes associations patronales officielles réside donc dans la mise en œuvre d'une stratégie d'actions à l'intérieur du processus de réforme institutionnel, de manière à assurer leur survie. Comme le statu quo ne leur est pas nécessairement avantageux à moyen ou long termes, elles doivent donc miser sur leur pouvoir auprès du gouvernement pour orienter dans la mesure du possible la réforme en leur faveur.

Cette logique ne s'applique pas au cas de figure des associations officielles auxiliaires d'une Confédération dont elles sont insatisfaites et voudraient se libérer. Dans une telle conjoncture, les organisations officielles affiliées, qui jugent pouvoir assurer leur survie par leurs propres moyens,

²²⁶ W. Streeck (1983), *Op.Cit.*, p.274.

devraient avoir tendance à appuyer une modification de la législation qui changerait la structure organisationnelle interne des confédérations.

Les associations patronales autonomes, c'est-à-dire les organisations non régies par le cadre juridique qu'on entend redéfinir, auraient des intérêts moins clairement identifiables face à une telle réforme. À première vue, la logique voudrait que les associations indépendantes favorisent le démantèlement d'une structure organisationnelle de médiation à tendance corporatiste. Or cette dernière peut également leur convenir si par exemples:

- elles y trouvent une source de légitimité publique à leur propre existence et fonctionnement.
- elles sont, de toute manière, parvenues à être considérées par l'État comme des acteurs politiques légitimes.
- et si, sa redéfinition signifierait une réforme obligatoire de leur propre organisation interne, de leur fonctionnement et/ou de leurs statuts²²⁷.

Ainsi, s'il est vrai que les organisations autonome ont avantage à voir les ressources institutionnelles, matérielles et politiques des associations du pôle corporatiste diminuées, elles n'ont peut-être toutefois guère intérêt à ce que soit revu tout le système d'organisation et de représentation du secteur privé si celui-ci dans les faits lui est favorable, et n'ont donc que peu d'incitatifs pour chercher à participer au sein le processus de réforme gouvernementale.

Il faut néanmoins préciser que les petites associations indépendantes qui ne sont guère satisfaites de leur statut et de leur portée, auront tout avantage à faire campagne en faveur d'une réforme générale du régime. En effet, les petits organismes marginaux consacrent la majeure partie de leurs énergies à revendiquer un accès à l'État afin d'avoir du moins la possibilité de défendre leurs positions lors de l'élaboration d'une politique publique, car on peut attribuer "their small membership and the ruinous competition among their organisations to their lack of access to and recognition by the state, and not *vice versa*"²²⁸

La "distribution des préférences" des associations patronales (officielles ou indépendantes) comme celle des élites gouvernementales reposerait donc sur une perception et un calcul en termes de coûts et bénéfices que peut leur apporter individuellement un certain type de réforme et non sur le meilleur type de système à adopter pour répondre aux intérêts des membres du secteur privé et de la collectivité. L'étude des interactions entre les modalités institutionnelles et les actions des individus

²²⁷ Une réforme générale du réseau des associations patronales affecterait nécessairement leur représentativité et leurs mécanismes internes de gestion. À titre d'exemple, une "organisation-coupole" (comme le Consejo Coordinador Empresarial) qui regroupe en son sein des associations officielles se verrait obliger de revoir toute son organisation et verrait son rôle éventuellement révisé.

²²⁸ W. Streeck (1983), *Op.Cit.*, p.270-271.

ou groupes poursuivant leurs intérêts ne suffit pas toutefois à déterminer si les acteurs ayant participé à la prise de décision gouvernementale en ont réellement influencé les résultats. Pour ce faire, il est nécessaire d'évaluer la force de l'influence et sa direction. Or, les relations de pouvoir et d'ascendance sont difficiles à identifier et à évaluer avec certitude, d'une part, parce qu'il est difficile de distinguer les conjonctures des véritables relations d'influence, et d'autre part, parce que les relations entre l'État et les groupes d'intérêts ne sont en rien simples ou homogènes²²⁹.

La forme de pouvoir la plus généralement acceptée par les politicologues pluralistes prend la forme suivante: A a du pouvoir sur B, si B agit d'une manière différente à ce qu'il aurait fait sans l'intervention de A. En d'autres termes, et en reprenant la définition de Max Weber, Denquin explique que "la relation de pouvoir s'observe quand un individu accomplit conformément à la volonté d'un autre, une action qu'il n'aurait pas accompli autrement"²³⁰. Cette approche peut être remise en cause car on ne peut percevoir le pouvoir que si il existe une différence prononcée et observable d'attitudes. En ce sens, si un acteur eût agi de toute manière de la façon qui lui est demandée, il y a une convergence de volonté et une certaine relation, mais il ne s'agit pas pour autant d'une relation de pouvoir. On peut aussi soulever qu'à un certain degré, un intérêt donné peut être si puissant que ses implications ou d'autres alternatives ne sont même pas évoquées. Certains auteurs proposent ainsi d'autres formes que peuvent revêtir le pouvoir et l'influence. Le pouvoir pourrait se refléter dans une "non-décision", c'est-à-dire par la capacité d'empêcher que des décisions contre ses propres intérêts soient prises²³¹. L'influence pourrait aussi se traduire par la capacité d'un intérêt d'initier une décision politique, ou par sa capacité de participer à la décision politique²³², ou encore par sa capacité d'annuler une décision politique déjà mise de l'avant. Le pouvoir pourrait aussi se manifester dans la capacité d'un intérêt d'influencer les opinions de telle manière que les acteurs ayant des intérêts divergents ne puissent guère parvenir à formuler un défi à cet intérêt dominant. Finalement, un "pouvoir structurel" pourrait exister selon C. Lindbloom qui propose que les entrepreneurs disposent d'un pouvoir déterminant et inhérent car ils conditionnent par leurs actions toute la prospérité de la société²³³.

Nous favorisons l'hypothèse de P.C. Schmitter selon laquelle les acteurs "whose patterns of demand most closely approximate the outcomes in terms of realized or frustrated government policies

²²⁹ En des termes simplistes on peut affirmer que les groupes de pression ont besoin de l'État, et que l'État demande l'appui de certains de ces groupes.

²³⁰ Jean-Marie Denquin, *Op.Cit.*, p. 27.

²³¹ Alan Crenson (1985).

²³² Warren Samuel (1979).

²³³ Cette assertion pour de multiples raisons s'avère critiquable, dans la mesure où les entrepreneurs doivent nécessairement payer le prix d'un non-investissement, et dans la mesure où elle sous-estime, entre autres, le rôle de l'État et des institutions.

are held to be the most influential”²³⁴. Il s’agira toutefois de prendre en compte, comme le souligne d’ailleurs cet auteur, que cette assertion prise seule est excessivement “naïve” et entraîne trop souvent à extrapoler et à conclure sur le pouvoir des groupes d’intérêts.

Il faut noter que généralement l’influence d’un groupe ne se développe qu’après la décision d’un gouvernement de s’engager dans une certaine voie politique. Dans cette perspective, nous considérerons comme prémisse qu’un groupe pour avoir une influence substantielle sur la politique, doit être engagé très tôt dans le processus d’élaboration de la politique publique, être consulté sérieusement, et retrouver l’essence de ses intérêts mise de l’avant dans la politique définitive.

Cette approche, malheureusement incomplète, peut toutefois permettre d’observer si un véritable climat en faveur d’une réforme globale des relations entre l’État et le secteur privé a prévalu pendant la prise de décision gouvernementale, si le résultat final est dû aux seules pressions des associations patronales officielles ou si les motifs de la décision sont tout autre (par exemples, le mécontentement des membres du secteur privé, la tentative du gouvernement de préserver son principal allié social,...).

Il faut toutefois souligner que pour offrir une analyse satisfaisante des rapports d’influence ayant marqué l’élaboration d’une politique, il ne suffit pas de présenter quels intérêts ont prévalu à chaque étape du processus de prise de décision politique, mais il importe aussi de comprendre quels facteurs sous-tendent ou peuvent du moins marquer la force relative des différents acteurs en présence.

Si l’on ne peut prétendre qu’il existe des variables propres à expliquer le pouvoir d’un groupe ou d’une instance (ce qui reviendrait à sombrer dans un déterminisme déconcertant!), il n’en demeure pas moins que plusieurs auteurs ont cherché à offrir des pistes de réflexion, qui peuvent s’intégrer à notre approche, pour tenter de comprendre quels éléments peuvent favoriser l’influence des acteurs.

De quelle marge de manœuvre peut disposer l’Exécutif lorsqu’il s’engage dans la réforme du système de représentation des intérêts du secteur privé?

Pour Tsebelis, l’adoption d’une nouvelle politique publique dépend de trois caractéristiques des “veto players” , soit “their number, their congruence (the difference in their political positions) and their cohesion (the similarity of policy positions of the constituent units of each veto player)”²³⁵. Il importe cependant de souligner que cette approche est davantage pertinente et appropriée lorsqu’il

²³⁴Philippe C. Schmitter (1971), *Op. Cit.*, p.17.

²³⁵ G. Tsebelis (1994), *Op. Cit.*, p.753.

agit d'un régime démocratique. Dans le cas d'un système politique en transition démocratique, même s'il présente les caractéristiques et structures formelles d'une démocratie, on ne peut que constater que les règles du jeu sont biaisées et que le nombre d'acteurs disposant d'un véritable droit de veto lors de l'approbation et de l'adoption d'une politique est beaucoup plus restreint. Il s'agit, devant un tel cas de figure d'examiner, dans quelle mesure l'Exécutif dispose d'une autonomie d'action face à l'opposition du Congrès, à l'appareil judiciaire, aux pressions des différentes associations patronales, des milieux d'affaires en général et des autres pans de la société civile. La capacité des élites gouvernementales d'implanter les réformes qu'elles décident va donc dépendre des dispositions institutionnelles qui permettent ou non l'isolation des cercles de décideurs et une marginalisation des opposants. L'Exécutif disposera d'une indépendance d'autant plus importante si le parti au pouvoir a la mainmise sur le Congrès, s'il peut décider des instances administratives, des acteurs politiques et sociaux et des mécanismes de concertation impliqués dans le processus d'élaboration et d'approbation de la politique publique en question, et s'il n'a guère à craindre un jugement d'anticonstitutionnalité du corps judiciaire. Il peut être intéressant de souligner également que plus les décideurs politiques détiennent le monopole de la distribution de l'information relative à la réforme législative, plus ils peuvent parvenir à l'exclure d'un débat public et à lui éviter d'être ainsi l'objet de critiques. La marge de manœuvre de l'élite gouvernementale est aussi fonction du contexte politique. En effet, un gouvernement qui perçoit la nécessité (voire l'obligation) politique de s'assurer (ou de se gagner) l'appui de l'opinion publique et/ou d'un groupe particulier n'aura pas les coudées franches pendant le processus de prise de décision politique et aura avantage, pour parvenir à ses fins, à adopter du moins certaines positions favorables aux éléments de la société civile qu'il craint de se mettre à dos et/ou à inclure ces acteurs dans le processus d'élaboration de la législation. Dans le cadre d'une réforme des relations entre l'État et des associations patronales, les élites politiques peuvent disposer d'une autonomie législative d'autant plus forte d'une part, si les organismes patronaux officiels éventuellement affectés par une telle législation disposent de peu de légitimité auprès de leurs membres et/ou de l'opinion publique et voient ainsi leur survie menacée, et si, d'autre part, les associations patronales indépendantes importantes ne s'impliquent pas dans le débat. Il convient de souligner toutefois que, même dans un tel cas de figure, le gouvernement n'a pas toute liberté en ce qui a trait à la formulation du nouveau texte de loi s'il est dans une situation politique tendue et qu'il a besoin de l'appui des associations patronales pour la mise en place de ses politiques économiques.

En ce qui concerne les associations patronales, peut-on déceler des variables qui peuvent éventuellement favoriser leur pouvoir d'influence?

Comme le souligne Ben Ross Schneider :

« there are strong theoretical grounds to believe that how capitalists organize affects the types of collective preferences their associations push in politics. The relationship between organization and power, however is less clear theoretically »²³⁶

Au départ, l'organisation est en tant que telle une "ressource politique"²³⁷. En effet le "développement organisationnel" d'une association patronale, qu'il soit horizontal, vertical ou procédurier, affecte sensiblement la capacité des organismes de faire valoir leurs demandes et intérêts auprès du gouvernement. Ainsi, plus une association patronale couvre un grand nombre d'activités et de services (cf. composantes fonctionnelles et géographiques), plus son organisation interne est hiérarchisée et efficace pour assurer à ses dirigeants un respect de leurs décisions par leurs membres, et plus ses mécanismes de fonctionnement interne (voir, en particulier, les ressources financières) lui permettent de ne pas trop dépendre de ses membres et de l'État, plus une telle organisation disposera d'atouts pour participer dans la sphère politique. Pour Michele Garrity et Louis A. Picard :

« [t]he greater an association's capacity to organize its activities and formation (both internally and within the larger environment), and the more independently it can act with regard to its members and other actors, the more potential an association has to assume a participatory role (as opposed to merely advocacy) in the public policy process »²³⁸.

Il convient de souligner que revient souvent dans les études sur les groupes d'intérêts, sur le tapis la question de leurs ressources financières; Moore et Hamalai considèrent ainsi que "the more effective associations are those not financially dependent primarily on membership fees"²³⁹. Si l'autonomie financière n'est guère, selon nous, un gage nécessaire et suffisant pour assurer l'influence d'un groupe, on ne peut néanmoins sous-estimer son importance car elle peut directement menacer la survie d'une association et donc affecter sa force de négociation.

²³⁶ Ben Ross Schneider, "Organized Business Politics in Democratic Brazil", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 39, No. 4, Hiver 1997-98, p.98.

²³⁷ Ben Ross Schneider (1997-98), *Ibidem*, p.99.

²³⁸ Michele Garrity et Louis A. Picard, "Organized Interests, the State, and the Public Policy Process : An Assessment of Jamaican Business Associations », *The Journal of Developing Areas*, 25, Avril 1991, p.376. Voir aussi, William D. Coleman et Wyn Grant, "Business Associations and Public Policy : A Comparison of Organizational Development in Britain and Canada", *Journal of Public Policy*, 4, Août 1984, pp.209-235.

²³⁹ M. Moore et L. Hamalai (1993), *Op.Cit.*, p.1895.

Les organismes patronaux peuvent disposer d'autres types de ressources que ce soit en ce qui a trait à leurs contacts sociaux qui peuvent leur permettre d'avoir un accès privilégié et direct à des officiels gouvernementaux, à leurs activités politiques (comme la participation à des tables de concertation, le lobbying, les campagnes de presse publiques de dénonciation, etc.), c'est-à-dire leur capacité et leur volonté d'offrir une participation pro-active, ou en ce qui a trait à leur possibilité de sanctionner le gouvernement en faisant planer des menaces importantes sur l'économie (à titre d'exemple, l'invitation à la fuite de capitaux et au désinvestissement).

Pour Garrity et Picard :

« Concentrating on these aspects of organizational development [the association's ability to coordinate information and activity, and (...) the degree of autonomy the association has attained through diversification of its resources] emphasizes both the structural and procedural dynamics of each association, and highlights critical intervention points where changes could be introduced to place the association vis-à-vis the government in public policy matters »²⁴⁰

Si ces facteurs que nous venons de soulever affectent sensiblement la capacité des associations patronales de revendiquer pour être prises en compte dans la prise de décision gouvernementale, ils ne sont guère suffisants, selon nous, pour expliquer le pouvoir relatif dont ces organismes peuvent jouir dans l'arène politique. Il convient ici, une fois de plus, de faire appel à l'étude des institutions et du contexte politique. La structure institutionnelle d'intermédiation des intérêts entre l'État et les associations patronales, est-il encore nécessaire de le rappeler, détermine grandement le statut des organismes entrepreneuriaux et leur type d'accès aux dirigeants politiques. Une association patronale officielle, dans un cadre corporatiste, dispose légalement du monopole de la représentation du secteur privé auprès du gouvernement. Elle disposerait en tant que tel d'un pouvoir certain de négociation lors de la prise de décision politique. Néanmoins, il importe de souligner, d'une part, que, lorsque les interactions entre l'État et les corporations patronales ne sont pas réglementées, ces dernières voient leur liberté et d'expression d'action limitée par le fait que le gouvernement peut, selon la législation en question, décider de discuter ou non avec elles, et, d'autre part, que la présence d'un réseau parallèle d'associations patronales indépendantes peut, si elles sont considérées par les élites gouvernementales, réduire nettement leur influence. En reprenant les réflexions de G. Ducatzenzeiler et de M.H. Tavares de Almeida au compte des associations patronales, on peut affirmer que le pouvoir de ces dernières "is no longer an attribute of social groups

²⁴⁰ M. Garrity et L.A. Picard (1991), p. 377.

but depends heavily on traits of the corporatist organization, like its degree of centralization, of encompassiveness and of actual representational monopoly”²⁴¹.

Non seulement faut-il prendre en compte les caractéristiques institutionnelles du système d’intermédiation des intérêts et du processus de la prise de décision gouvernementale mais également le contexte politique pour comprendre la capacité relative des organismes de représentation de pouvoir influencer les politiques publiques. Comme le souligne Leig A. Payne :

« Among the obstacles that business elites face in turning their significant political resources and potential power into effective political power are the inherent characteristics of the business community, the pattern of business-state relations, and the nature of political action of business »²⁴².

On peut ainsi extrapoler, à partir de ces observations générales, que la possibilité pour un organisme patronal officiel de faire valoir ses intérêts auprès des autorités publiques pourra être, entre autres, d’autant plus importante selon a) que le patronat constitue le principal allié politique du gouvernement, b) que le gouvernement nécessite son appui pour favoriser ses politiques publiques, que c) l’association est considérée comme la représentante légitime du secteur privé que ce soit par les élites étatiques, les milieux d’affaires comme tels et la société civile, et/ou que d) ses actions politiques sont perçues comme généralement favorables au gouvernement. Il convient de souligner qu’un obstacle politique majeur peut entraver le pouvoir d’influence des associations patronales soit, le fait que peu de gouvernements veulent être perçus comme agissant uniquement en faveur du patronat²⁴³, ou, à tout le moins, en faveur d’associations patronales peu légitimes aux yeux des membres du secteur privé et de la société civile en général.

De manière à étudier la dynamique politique ayant abouti à la ratification de la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*, afin de déterminer si les termes de la réforme résulte du choix prémédité d’un nouveau régime “idéal” ou plutôt du processus institutionnel appliqué et des rapports de force entre les parties en présence lors de son élaboration et de son adoption, nous examinerons quels ont été les canaux institutionnels de la prise de décision gouvernementale, quels acteurs y ont participé, quels motifs pouvaient les animer et quels intérêts ont été mis de l’avant a) lors de la décision d’amorcer une réforme de l’ancienne législation, b) lors de la rédaction du nouveau projet de loi, et c) lors de l’entérinement de la réforme.

²⁴¹ G. Ducatenzeiler et M.H. Tavares de Almeida (1997) *Op.Cit.*, p.3.

²⁴² Leig A. Payne, *Brazilian Industrialists and Democratic Change*, The John Hopkins University Press, 1994, p.6.

²⁴³ Voir entre autres, Leig A. Payne (1994), *Ibidem*, p.7.

B) Les motifs expliquant la décision de changer la législation de 1941

▪ Les causes apparentes

➤ Le mouvement de contestation

De tous temps, la *Ley de cámaras de Comercio y las de Industria* a fait l'objet de nombreuses critiques et plaintes que ce soit en ce qui a trait aux dispositions mêmes de la législation, à la structure d'intermédiation des intérêts entre l'État et le secteur privé, ou au bilan des activités politiques et des services des Confédérations et cámaras. Symbole de tous les maux et déficiences du système de représentation des milieux d'affaires, la *Ley de Cámaras* de 1941 est devenue la cible de demandes de plus en plus pressantes de réforme, en particulier suite aux "Erreurs de décembre" de 1994.

Une des formes les plus visibles qu'a prise la contestation contre la *Ley de Cámaras* de 1941 a été la création d'associations patronales dissidentes qui se sont vouées à dénoncer publiquement la législation et qui ont reçu pour cela une attention importante des médias.

La Asociación Nacional de Industriales de Transformación (ANIT) est incontestablement la plus connue de ces formations²⁴⁴. Depuis le début des années quatre-vingt, la ANIT a mené des campagnes médiatiques et des luttes devant les instances judiciaires pour faire déclarer anticonstitutionnelle la *Ley de Cámaras*. Cette organisation a été créée suite au mécontentement d'un groupe d'industriels face à la position de la Canacindra durant les négociations de l'Alliance de Libre-Échange d'Amérique Latine. Comme l'explique Rúben Barrios son président:

"nos dimos cuenta que la representación corporativa era un peligro. En los años 84 y 85, la Canacindra estaba muy

²⁴⁴ On peut, entre autres, aussi mentionner la Asociación Nacional de Dirigentes de Empresa (ANDE) qui regroupait en 1995 environ quatre-vingt membres, et la Asociación de Industriales de Tlalnepantla e Iztapalapa composée d'entrepreneurs de la mécanique métallurgique qui voulaient créer leur propre cámara spécialisée mais qui s'étant heurtés au refus de la Secofi ont décidé de former un organisme qui dénoncerait la *Ley de Cámaras*.

desgatada y se cayó en el oficialismo como sistema. Era el sexenio de Miguel de la Madrid. Un grupo de disidentes encontró que no se podía ejercer la democracia dentro de la Canacindra. La Ley de Cámaras no garantiza la democracia para elegir a los representantes y tampoco existen mecanismos para la vigilancia en el manejo de los fondos. Nos salimos y formamos una organización paralela a la Canacindra, democrática y de libre asociación. Buscamos derogar la Ley de Cámaras y no lo logramos con Miguel de la Madrid, mucho menos con Carlos Salinas de Gortari. No hubo respuesta del Poder Legislativo.»²⁴⁵

Pour Rubén Barrios, la *ley de Cámaras* de 9141 est à la source de “un problema muy grande al sector empresarial: no hemos estado debidamente representados y los pseudodirigentes han acordado con el gobierno, en forma cupular, medidas contra los intereses de los empresarios”²⁴⁶.

Si la ANIT a bénéficié d’une couverture soutenue de la part des médias qui en ont fait leurs choux gras dès qu’il s’agissait de présenter une réplique aux grandes associations patronales, il convient toutefois de mentionner que cet organisme ne regroupe qu’environ cent-vingt membres (et encore selon les dires de son coloré président) et qu’il a fait, et fait toujours, l’objet de vives critiques et moqueries de la part des politiciens et des organisations patronales importantes. À cet égard, Victor Manuel Terrones López et Juan José Moreno, ex-présidents de la Canacindra, résument bien les accusations d’“associations fantômes” portée contre la ANIT et la ANDE quand ils déclarent qu’elles “son sólo de papel sin ninguna representación”²⁴⁷. Quoiqu’il en soit, malgré les problèmes de crédibilité et de représentativité de la ANIT, force est de constater que si l’organisation n’a jamais été reconnue par l’État comme un interlocuteur politique légitime, elle a mis en oeuvre une stratégie médiatique des plus efficaces pour se faire connaître du grand public et exprimer publiquement ses griefs et revendications.

Si l’émergence d’associations patronales protestataires comme la ANIT est marquante symboliquement, le phénomène le plus significatif relativement à la *Ley de Cámaras* est toutefois

²⁴⁵ Rúben Barrios cité dans Fernando Ortega Pizarro, “Golpe al corporativismo empresarial; avizoran las grandes agrupaciones una enorme deserción”, *Proceso*, 980, 14 août 1995, pp. 35-36.

²⁴⁶ Fernando Ortega Pizarro (1995), *Ibidem*, p.35.

²⁴⁷ Victor Manuel Terrones López et Juan José Moreno cités dans Isabel Becerril et Gerardo Flores, “Inicia la batalla entre cúpulas empresariales y gremios fantasma”, *El Financiero*, 30 décembre 1995, p.7.

Tous les dirigeants d’associations patronales interviewés et Jorge Ocejó Moreno ont également tenu à nous souligner le peu de crédibilité de la ANIT. Ces accusations ne sont sans doute pas gratuites et sans fondements si on rend compte des difficultés personnelles éprouvées à l’été 1997 pour rencontrer Rúben Barrios. Non seulement l’organisme n’est pas répertorié dans le bottin, mais lorsque je me suis directement rendue à l’adresse supposée du siège social, j’ai pu constater, après avoir interrogé les voisins, qu’il s’agissait d’une adresse fictive!

sans contredit le mécontentement massif des hommes d'affaires face à leurs organismes officiels de représentation. Un état de fait d'ailleurs lourdement souligné par la presse qui en rend compte depuis les années quatre-vingt dès qu'il s'agit de parler des Confédérations et cámaras, et même reconnu publiquement par ces dernières. À titre d'exemple, Julio Cano Larrañada, alors président de la Cámara Nacional de la Industria Hulera, avouait ainsi, lors de la Convention Nationale de la CONCAMIN en octobre 1994, que:

« Hay muchas señales de que nuestros agremiados no están conformes con la forma como se les representa y una de ellas es que están abandonando las cámaras »²⁴⁸.

Insatisfaits de l'action politique et de la prestation de services de leurs cámaras et frustrés de devoir y adhérer et y payer des cotisations, les milieux d'affaires ont commencé à percevoir la réforme de la *Ley de Cámaras* comme la panacée à tous leurs maux.

Comme le souligne Hector Vázquez Tercero:

« En primer lugar estaban los que se lamentaban de la misma, por arbitraria e injusta, pero aceptaban la triste realidad y pagaban a regañadientes sus cuotas. Eran la mayoría de los inconformes, los "silenciosos" »²⁴⁹.

Un autre moyen qu'ont utilisé les entrepreneurs pour marquer leur dissidence face à leurs organismes officiels a été la double affiliation, c'est-à-dire qu'ils répondaient aux exigences de la loi en restant affiliés à leur cámara officielle tout en cherchant à mieux faire valoir leurs intérêts à travers une association indépendante, comme, par exemple, la Coparmex reconnue pour son influence politique.

Toutefois, la forme la plus manifeste et significative qu'a pris le mécontentement des hommes d'affaires mexicains face à leurs cámaras a été la vague de désaffiliation massive.

« [E]mpresarios simplemente no se inscribían en alguna cámara y cruzaban los dedos para que no fueran requeridos por la autoridad para cumplir con su obligación o sea los inconformes "en rebeldía" »²⁵⁰.

Ce refus des entrepreneurs de payer leurs cotisations malgré les sanctions légales y étant associées a pris une ampleur telle, au cours des années quatre-vingt-dix, qu'il a mis en péril, comme nous le verrons plus loin en détails, la survie des associations patronales "légitimes".

²⁴⁸ Julio Cano Larrañada cité dans Armando Flores, "Se debe revisar la Ley de Cámaras, dicen empresarios", *El Economista*, Jeudi 6 octobre 1994, p.28.

²⁴⁹ Hector Vázquez Tercero, "Obligatoriedad de cámaras", *El Financiero*, lundi 8 avril 1996, p.28.

Forme suprême de contestation pro-active, quelques hommes d'affaires sont même allés jusqu'à la demande d'*amparo*²⁵¹ même s'ils étaient sûrs qu'ils allaient être déboutés, car jusqu'aux années quatre-vingt-dix, les *amparos* se perdaient automatiquement. Néanmoins, sans doute grâce à l'ouverture politique des récentes années et à l'amorce de la réforme du système judiciaire, des hommes d'affaires ont réussi à gagner leur cause aux échelons inférieurs de l'appareil judiciaire. Le docteur Manuel Garcia Martínez, propriétaire d'un sanatorium à Durango, qui fut le premier à remporter un *amparo* contre la *Ley de Cámaras*, avait déposé sa plainte en 1990 lorsque la Cámara Nacional de Hospitales lui avait réclammé 15 millions de nouveaux pesos pour le non paiement de ses cotisations, alors qu'il refusait de s'y affilier et argumentait ne jamais avoir reçu de services de cette cámara qu'il jugeait d'ailleurs corrompue²⁵². Au même moment, d'autres propriétaires d'hôpitaux du Chihuahua et du Sinaloa déposaient des *amparos* dont deux furent gagnés. En 1995, les victoires légales de l'entreprise B. y B. Iluminación et d'Angel Balderas Sánchez permirent de réunir le nombre suffisant d'*amparos* pour faire jurisprudence²⁵³.

²⁵⁰ Hector Vázquez Tercero (8 avril 1995), *Ibidem*.

²⁵¹ Au Mexique, la loi prévoit qu'un individu peut déposer une demande d'*amparo*, c'est-à-dire déposer une plainte devant les tribunaux, s'il considère qu'une disposition légale contrevient à la Constitution et s'il juge ainsi ses droits de citoyen lésés. Au terme de cinq *amparos* accordés à des plaignant pour une même cause, la question de l'anticonstitutionnalité de la législation mise en cause est automatiquement portée devant la Cour Suprême.

²⁵² Le principal intéressé, dont la victoire judiciaire a inspiré de nombreux hommes d'affaires à déposer leur demande d'*amparo*, a expliqué son refus de s'affilier et sa bataille juridique en argumentant que :

« La [cámara] de los hospitales, con 3,000 afiliados, manejaba cuotas por 15 millones de nuevos pesos. Jamás presentaron un estado de cuenta y los recursos eran realmente para la directiva, para su beneficio y pecunio. El dirigente se apropia de las cuotas y toma a la cámara como un trampolín político, se da buena vida, en aviones, hoteles y restaurantes, con cargo a muestras organizaciones. Y así sucede en prácticamente todas las cámaras, sean de industria, comercio o servicio ».

Dans, Fernando Ortega Pizarro (août 1995), *Op.Cit.*, p.35.

²⁵³ Liste des *amparos* accordés dans le cadre de la contestation de la Ley de Camaras :

- Amparo en révision 2069/91 _ Manuel García Martínez _ 30 juin 1992 ; (majorité de 15 voix).
- Amparo en révision 36/92 _ Maria Gloria Vázquez Tinoco _ 8 septembre 1992 ; (majorité de 16 voix).
- Amparo en révision 2105/91 _ Dagoberto Nájera Cortés _ 20 avril 1993 ; (majorité de 15 voix).
- Amparo en révision 1556/94 _ B. y B. Iluminación _ 8 août 1995 ; (majorité de 8 voix).
- Amparo en révision 338/94 _ Angel Balderas Sánchez _ 8 août 1995 ; (majorité de 8 voix).

➤ Le jugement de la Cour Suprême²⁵⁴

Comme cinq demandes d'*amparos* avaient déjà été accordées, celle du commerçant Angel Balderas Sánchez, déposée en juin 1993, fut entendue devant la Cour Suprême. Outré de se voir imposé une amende de 2 200 nouveaux pesos par la délégation de la Secofi au Querétaro pour ne pas s'être affilié à la Canaco de la région, le plaignant argumentait que les articles 5 et 6 de la Ley de Cámaras de Comercio y las de Industria qui établissent l'obligation de l'affiliation, les cotisations et les sanctions violaient les droits consacrés par les articles 9, 14 et 16 de la Constitution à savoir, le droit de libre association, le droit d'être entendu lors d'un jugement, et la garantie de ne pas être brimé dans sa personne et dans ses biens.

Suite à de longues délibérations, la Cour Suprême a, le 8 août 1995, élevé au rang de jurisprudence les *amparos* en jugeant, par huit voix contre deux, que :

« el artículo 5º de la Ley de las Cámaras de Comercio y las de Industria al imponer la obligación a los comerciantes e industriales a afiliarse a la cámara correspondiente, viola la libertad de asociación establecida por el artículo 9º constitucional »²⁵⁵.

Il convient de souligner que le débat au sein du corps collégial de la Cour Suprême est vite sorti des sentiers strictement juridiques pour prendre une saveur fortement politique. Comme le souligne Agustín Ambriz dans Proceso :

« El debate en la SCJ (Cour Suprême) incluyó desde señalamientos de irresponsabilidad, ineficiencia y corrupción que privan en las Cámaras, hasta el cuestionamiento acerca de la “cooptación” que realiza el gobierno, o la discusión acerca de concepciones filosóficas como libertad, esclavitud y bien comun. Pero sobre todo, se debatió sobre el carácter de la Constitución : ¿es liberal o social? »²⁵⁶.

Le magistrat Juan Mariano Azuela, qui reçut l'appui de la juge Maria del Carmen Sánchez Cordero, a été le principal opposant de la décision de ses collègues de déclarer anticonstitutionnel l'article 5 de la Ley de Cámaras. Ce juge qui considérait que l'affiliation obligatoire était nécessaire pour la

²⁵⁴ Suprema Corte de Justicia, Tesis de jurisprudencia No. 28/1995 (9a.), “Cámaras de comercio e industria, afiliación obligatoria, el artículo 5º de la ley de la materia viola la libertad de asociación extablecida por el artículo 9º constitucional”, 6 octobre 1995. Voir en Annexe le texte intégral de la Jurisprudence.

²⁵⁵ Tesis de jurisprudencia No. 28/1995 (9a.), *Ibidem*.

²⁵⁶ Agustín Ambriz, “La Ley de Cámaras, en vias de extinción : el historico debate en la Suprema Corte concluyó con una votación de 8 a 2 en favor de los amparos, Proceso, 980, 14 août 1995, p. 32.

vitalité des associations d'intérêts et, par conséquent, pour le "progrès et l'harmonie sociale", a appuyé son argument en affirmant que :

« La Constitución de 1917 da una gran relevancia a los derechos humanos, entre ellos el derecho de asociación; pero la importancia fundamental es que tiene un marco de carácter social en donde el bien de la comunidad debe ser tomado en cuenta, y hay muchos aspectos dentro de la obligación de las asociaciones de formar parte de una Cámara, en donde está en juego el bien de la comunidad, de manera que el abandonar estos aspectos de carácter social y refurgiamos en actitudes individualistas, me crea, naturalmente, preocupaciones de tipo político, económico, social y cultural, pero como ministro de la Corte también me crea preocupaciones de tipo jurídico, ya que estamos abandonando una Constitución eminentemente social, como lo que es la de 1917, para irnos hacia una Constitución liberal e individualista, como la de 1857 »²⁵⁷.

S'insurgeant contre cette prise de position d'Azuela, le juge Genaro David Góngora Pimentel appuyait la décision de ses pairs en mettant de l'avant que :

« El ingreso debe de ser voluntario, porque de otra manera se le impediría el libre ejercicio de sus derechos, pues aun cuando puedan existir razones de interés común para que exista una determinada agrupación, de aceptar que el ingreso debe ser obligatorio, se llegaría al extremo de permitir al Estado – mediante una ley- crear grupos de asociaciones, con la finalidad de lograr un control total sobre los individuos; por tanto, no puede ni debe sostenerse que el Estado puede obligar a que el individuo se asocie, por muy loables que sean los fines de la asociación persiga. (...) Todo derecho implica para su titular la postestad de ejercerlo cuando y como mejor le convenga y, como tal, es correlativa la obligación de la autoridad de no coartar ese derecho, no limitarlo ni obligar al individuo a que pertenezca a determinada asociación »²⁵⁸.

Selon José de Jesus Castellanos López²⁵⁹, Directeur de la CONCANACO-Servytur entre 1990 et 1995, qui était chargé par sa Confédération, la CONCAMIN, la Canacindra et la CANACO-

²⁵⁷ Le Magistrat Mariano Azuela Güitrón cité dans Agustín Ambríz (14 août 1995), *Ibidem*.

²⁵⁸ Le Magistrat Genaro David Góngora Pimentel cité dans Agustín Ambríz (14 août 1995), *Ibidem*.

²⁵⁹ Entrevue personnelle réalisée, le 23 juillet 1997, avec José de Jesus Castellanos López. Directeur de la Concanaco, il était chargé, jusqu'au début de 1996, par les grandes associations patronales officielles d'articuler leurs positions et intérêts et de les faire valoir auprès des autorités publiques. Suite à un profond désaccord avec le nouveau Président de la CONCANACO-Servytur, il a démissionné de la Confédération pour devenir le principal conseiller du député Jorge Andrés Ochoa Moreno, Président de la Comisión du Commerce du Congrès, en ce qui a trait à la réforme législative de la *Ley de Cámaras de Comercio y las de Industria*. Cet acteur qui a joué un rôle des plus importants pendant tout le processus de révision législative, que ce soit au niveau de la position des associations patronales, des relations avec l'Exécutif comme au

D.F., jusqu'à cette date, du dossier de la *Ley de Cámaras*, la décision de la Cour Suprême et tout le processus y ayant mené, ont été marqués par une extrême politisation qui a tendu à évincer les considérations purement juridiques. Si Castellanos convient que la thèse de jurisprudence en ce qui concerne la liberté d'association est "impeccable", il souligne qu'elle n'était pas applicable à ce que disait la loi car les juges ne seraient pas entrés dans l'analyse du contenu de la législation. D'un point de vue légaliste, on ne peut que convenir avec lui que la Cour Suprême a fait preuve d'un certain biais et d'une imprécision manifestes dans la rédaction de sa décision. Alors que l'Article 5 de la *Ley de Cámaras de Comercio y las de Industria* établissait :

« Los comerciantes y los industriales (...) deberán inscribirse anualmente en el registro especial que llevará en la Cámara correspondiente (...). »²⁶⁰

Le texte de jurisprudence affirmait, pour sa part, que :

« el artículo 5º de la Ley de las Cámaras de Comercio y las de Industria al imponer la obligación a los comerciantes e industriales a afiliarse a la cámara correspondiente »²⁶¹.

La cours Suprême aurait ainsi nié les termes juridiques propres de la législation de 1941, qui de l'aveu même de Castellanos était confuse, mal rédigée et ambiguë, pour ne retenir que le fait que dans la conscience publique et dans la réalité, l'affiliation a été obligatoire. Castellanos a offert comme conclusion de son analyse du processus décisionnel du plus haut tribunal du pays que :

« Con esos amparos, podemos decir que se pasó de la verdad textual a la verdad jurídica. Porque en México, no es verdad lo que dice la ley sino lo que la Suprema Corte dice que dice la ley »²⁶².

Les juges ne se seraient guère intéressés à ce point de droit en grande partie pour des questions politiques et idéologiques. D'une part, avec l'entrée en fonction du Président Salinas de Gortari, la composition de la Cour Suprême aurait été modifiée avec l'arrivée de nouveaux juges plus décidés et

niveau du Congrès, est depuis Directeur du Développement Institutionnel de la Coparmex. S'il est clair que les analyses de Castellanos ne sont guère neutres et qu'il convient de ne pas oublier ses allégeances, il n'empêche qu'il représente la principale personne-ressource en ce qui concerne l'élaboration de la *Ley de Cámaras* et qu'il offre le discours le plus articulé quant à son analyse.

²⁶⁰ "Ley de Cámaras de Comercio y las de Industria", *Diario Oficial*, Mardi 26 août 1941, Biblioteca del H. Congreso.

²⁶¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Tesis de Jurisprudencia No. 28/1995 (9a.)", Secretaria General de Acuerdos, 6 octobre 1995.

²⁶² Entrevue personnelle avec José de Jesus Castellanos López.

prompts à démontrer l'indépendance du corps judiciaire et la restructuration du système politico-institutionnel mexicain. D'autre part, le Traité de Libre-Échange, qui était entré en vigueur le 31 décembre 1994, aurait influencé la position des magistrats car l'une de ses dispositions stipulait que devait être éliminée l'obligation d'affiliation à des organismes syndicaux ou patronaux. Cependant, s'il faut en croire Castellanos, un juge ne savait même pas que la législation de 1941 se référait à un "registre" et certains magistrats lui auraient même affirmé qu'ils étaient en faveur d'une affiliation obligatoire aux *cámaras* mais qu'en attendant que soit réformé le neuvième article constitutionnel (!) ils ne pouvaient qu'amender la *Ley de Cámaras*. Ainsi, malgré la campagne directe d'information (voire, de pression) que Castellanos, en tant que responsable du dossier de la législation pour les *cámaras*, aurait entrepris auprès des juges de la Cour Suprême²⁶³ pour leur faire accepter que les dispositions juridiques de la législation ne supposaient pas une affiliation obligatoire et que, dans les faits, celle-ci n'avait résulté que d'une mauvaise interprétation et application de la loi, les juges, quelles qu'aient été leurs motivations, ont rejeté cet argument légal. Même le juge Mariano Azuela, qui vota contre la résolution de la Cour, l'a fait non en fonction de cette justification mais en fonction de son appui idéologique à l'affiliation obligatoire.

« [A] el lo que lo importaba, como ministro, era hacer valer esta idea que él tenía, no lo que la ley decía a pesar de que él, nos lo confesó, estaba conciente de que la ley no obligaba a afiliarse sin a registrarse»²⁶⁴.

La magistrat Maria del Carmen Sánchez Cordero aurait, quant à elle, refusé d'appuyer la décision de ses collègues car elle appuyait le dossier politique en faveur de l'affiliation obligatoire aux Collèges professionnels comme aux Etats-Unis.

Le processus décisionnel de la Cour Suprême ayant abouti à la jurisprudence No. 28/1995 (9a.) a donc été marqué par une forte politisation des arguments et des acteurs en présence. Sa ratification le 8 août 1995 signifiait que les commerçants et les industriels pourraient dès lors se prémunir légalement contre quelque sanction des autorités publiques. Cette jurisprudence ne signifiait néanmoins pas l'abrogation de la *Ley de Cámaras de Comercio y las de Industria* de 1941 car la législation devait rester en vigueur tant que 33% des membres du Congrès ne demandaient pas son abolition, comme l'avait établi la réforme judiciaire du Gouvernement Zedillo. Le député PANiste de Puebla, ex-président de la Coparmex et Président de la Comisión du Commerce de la Chambre des

²⁶³ José de Jesus Castellanos López aurait non seulement écrit un essai sur la *Ley de Cámaras* qu'il aurait envoyé aux magistrats mais il les aurait aussi rencontrés personnellement afin de leur faire valoir les arguments des associations patronales officielles.

²⁶⁴ José de Jesus Castellanos López, entrevue personnelle.

Députés, Jorge Andrés Ocejo Moreno réagit ainsi à la résolution de la Cour Suprême en dénonçant le fait que le fond de la question n'avait malheureusement porté que sur le paiement de cotisation et en avertissant que:

« el debate no está terminado, ni siquiera con las cinco resoluciones de la Corte; es una jurisprudencia, pero mientras la ley no se reforme seguirá siendo la misma. (...) No es cierto que ahora todo el que desee puede o no puede afiliarse a una cámara. Todo el que no quisiera, tendría que volver a recorrer el mismo camino :ampararse »²⁶⁵.

Le Président de la Commission du Commerce du Sénat, le PRIiste Rodolfo Becerril Traffon, interrogé sur la nouvelle jurisprudence, répondait, quant à lui, que :

« Desde el punto de vista jurídico, sin duda que la SCJN tiene razón; desde el punto de vista operativo y político, me parece que habría que escuchar, en un foro quizás especializado, tanto la versión jurídica, la versión de los que no quieren la colegiación, la versión de las propias cámaras y ver cómo eso se puede traducir en ley »²⁶⁶.

Si la jurisprudence de la Cour Suprême a provoqué une grande effervescence médiatique, elle n'était toutefois pas la première décision d'anticonstitutionnalité rendue par ce plus haut tribunal de justice du pays. Or, comment expliquer que, pour la première fois, le jugement risquait de se traduire effectivement par une réforme législative compte tenu de la situation socio-politique? En effet, pour comprendre pourquoi et comment la décision judiciaire a finalement été prise en compte et a abouti à la ratification de la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*, il convient de saisir quel était le contexte politique, socio-économique et idéologique ayant baigné la décision d'entamer la réforme législative et le processus de prise de décision comme tel.

▪ Le contexte économique, idéologique et politique

➤ La politique économique

²⁶⁵ Jorge Andrés Ocejo Moreno cité dans Gerardo Albarrán de Alba et Fernando Mayolo López, “ ¿Con quién se va a dialogar ahora? ” : el senador Becerril Traffon; “Mientras la ley no se reforme, seguirá existiendo” : el diputado Ocejo”, *Proceso*, 980, 14 août 1995, p.34.

²⁶⁶ Rodolfo Becerril Traffon cité dans Gerardo Albarrán de Alba et Fernando Mayolo López (14 août 1995), *Ibidem*.

L'élection du Président Salinas de Gortari allait marquer un point tournant dans la politique économique du pays avec l'amplification des mesures dites "néolibérales" (déréglementation, privatisations, libéralisation commerciale, etc.) , qui allait culminer avec la signature du Traité de Libre-Échange Nord-Américain en 1992. Sous sa présidence, l'économie connut un redressement spectaculaire qui laissait présager que le Mexique allait finalement entrer dans le "Premier Monde". L'avenir paraissait radieux et c'est sous ces auspices de bon augure que le gouvernement entamait des négociations avec ses voisins du Nord pour libéraliser les échanges continentaux. Cette ronde de pourparlers allait être marquée par un puissant consensus idéologique tant au niveau des élites gouvernementales qu'au niveau de l'opinion publique. La Crise financière de 1982 et la substitution de l'État populiste par l'État néolibéral avaient entraîné un bouleversement majeur à l'intérieur de l'élite gouvernementale car les luttes intestines au sein du PRI entre les "políticos" et les "tecnicos" (cf. aussi, les "dinosaures" vs les "réformateurs") avaient mené à l'avènement d'une nouvelle élite de techno-bureaucrates (formés pour plusieurs aux Etats-Unis) qui allaient prendre les rênes du gouvernement et des nouvelles politiques publiques²⁶⁷. Présenté comme une panacée universelle, l'ALÉNA a représenté un pari pris par la nouvelle élite gouvernementale pour regagner le soutien de la population et se maintenir au pouvoir²⁶⁸. Perçu comme la seule perspective favorable pour la réussite du Mexique, l'ALÉNA a reçu un appui populaire massif et très peu d'opposition s'est élevée contre lui²⁶⁹. Les décideurs politiques seraient d'ailleurs parvenus à obtenir le soutien des différents acteurs de la société civile et de l'électorat, entre autres, en restreignant le débat public, en contrôlant l'information distribuée, en établissant dans leur discours un lien direct entre la stabilisation économique et la libéralisation commerciale, et en mettant en œuvre des politiques publiques visant directement certains pans de la société (voir, entre autres, le PRONASOL et les promesses d'allocations de ressources directes à la petite entreprise).

Le Mexique a donc baigné dans une atmosphère plutôt enthousiaste et confiante pendant le *sexenio* de Salinas. La restructuration économique et l'ouverture commerciale étaient généralement

²⁶⁷ Sur l'avènement de la technobureaucratie voir entre autres, M.A. Centeno et Sylvia Maxfield, "The Marriage of Finance and Order : Changes in the Mexican Political Elite", *Journal of Latin American Studies*, 1992, Vol.24, No.1.; et Juan D. Lindau, *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*, Editorial Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1992.

²⁶⁸ Voir entre autres à cet égard, Guy Poitras et Raymond Robinson (1994), *Op.Cit.*; Manuel Pastor et Carol Wise (1994), *Op.Cit.*; Adolfo Aguilar Zinser, "Authoritarianism and North American Free Trade : The Debate in Mexico", dans Ricardo Grinspun et Maxwell A. Cameron (éds.), *The Political Economy of North American Free Trade*, St. Martin's Press, Chap. 3, 1993; et Blanca Heredia, "Making Economic Reform Politically Viable : The Mexican Experience", dans William C. Smith, Carlos H. Acuña et Eduardo A. Gamarra (éds.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America – Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Mexico*, Noth-South Center; University of Miami, 1993, pp.265-295.

perçues comme bénéfiques et nécessaires, et le modèle américain, par analogie, était devenu le modèle à adopter, sinon à imiter dans la mesure du possible. Dans les milieux d'affaires, le discours en était généralement un favorable à la réorientation économique du pays, même si elle risquait directement d'affecter nombre d'entreprises peu rentables et technologiquement rétrogrades. Le virage économique et le changement politique dans les relations entre l'État et le secteur privé ne pouvaient aller sans commencer à repenser la structure et le rôle des associations patronales, et, en particulier, des grandes Confédérations et *cámaras* qui avaient pendant tout le XX^{ième} siècle appuyé le modèle de l'Industrialisation par la Substitution des Importations (ISI). À cet égard, d'ailleurs, une disposition du Traité de Libre-Échange spécifiait que devait être éliminée toute contrainte liée à l'affiliation à des organismes de représentation qu'ils soient syndicaux, patronaux ou autres. Dans cette même veine, Serra Puche, le puissant ministre du Commerce de l'époque, avait publiquement remis en cause, vers la moitié de l'année 1992, le système d'intermédiation des intérêts entre l'État et le secteur privé national. Le discours sur le pluralisme était dans l'air du temps... Performance économique et modèle anglo-saxon était soudainement perçus comme indissociables par les autorités publiques et une révision de la loi régissant les associations patronales du pays pouvait donc devenir désirable pour la construction du nouveau "modèle mexicain". Si le pluralisme dans les relations entre l'État et les groupes de pression devenait la nouvelle coqueluche dans les cercles gouvernementaux et intellectuels, il faut toutefois souligner que la réflexion sur les associations patronales mexicaines n'était guère poussée et que l'on se contentait généralement de prôner l'affiliation volontaire sans se questionner sur les problèmes de représentativité ni d'efficacité de celles-ci. L'idée d'une réforme de l'article 5 de la *Ley de Cámaras* de 1941 constituait donc la nouvelle marotte dans les milieux "bien-pensants" lorsque les "erreurs de décembre" survinrent à la fin de 1994, quelques jours à peine après l'entrée en fonctions du Président Zedillo. La prise de conscience nationale face au désastre financier et économique que "tout n'allait pas pour le mieux dans le meilleur des mondes" et que le pays avait été bercé et berné par des illusions, allait provoquer stupeur, indignation et frustration à travers toute la population. Le rêve et l'espoir qu'avaient fait naître et aiguillonnés le Président Salinas s'étaient évaporés en quelques heures sans que des signes précurseurs aient été portés à l'attention du public. Qu'avaient fait les associations patronales pour prévenir le coup et défendre "les intérêts du Commerce et de l'Industrie"?

Non seulement le Mexique était sévèrement touché par la Crise, mais les autorités publiques et le patronat se retrouvaient grandement délégitimés et affectés. Que fallait-il faire pour replacer le pays sur les rails de la prospérité et comment y parvenir si le Pouvoir était largement affaibli et remis en

²⁶⁹ Sur l'appui de la population à l'ALÉNA voir, entre autres, Manuel Pastor et Carol Wise (1994), *Op.Cit.*, Poitras et Robinson (1994), *Op.Cit.*, Dacis et Coleman, "Economic Policies and Electoral Change", Mexican

cause? Des mesures économiques d'urgence étaient nécessaires et, pour ce faire, le concours des associations patronales, même si ces dernières étaient contestées, était impératif. Le jugement de la Cour Suprême sur la *Ley de Cámaras*, a donc été rendu dans un contexte où les demandes de réforme du système d'intermédiation des intérêts entre l'État et le secteur privé se faisaient de plus en plus pressantes et où parallèlement (voire paradoxalement?) les associations patronales étaient absolument nécessaires pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques économiques, entre autres, à travers la signature de Pactes Économiques. Une situation ambiguë qui n'allait évidemment pas aller sans affecter la décision de modifier la législation de 1941 et l'élaboration de la nouvelle législation.

➤ La transition démocratique

Les coûts importants qu'a dû subir la population suite à la crise de la dette au début des années quatre-vingt et la mise en œuvre des mesures néolibérales de restructuration économique, ont évidemment eu des répercussions importantes sur la scène politique mexicaine. L'insatisfaction de la population vis-à-vis du PRI s'est reflétée dans la résurrection de la société civile et le renforcement de l'opposition politique, et s'est cristallisée lors des élections de 1988 qui ont marqué la victoire de l'opposition de gauche cardéniste, escroquée frauduleusement par le PRI, et lors de l'insurrection armée du Chiapas. De manière à assurer sa viabilité politique, le gouvernement a recouru à des réformes politiques majeures (entre autres, les réformes électorales, l'acceptation de certaines victoires de l'opposition, et la destitution de célèbres dirigeants corrompus) visant à exposer la volonté d'ouverture politique et de démocratisation du régime autoritaire. Il ne faut toutefois pas oublier que sous Salinas cette libéralisation politique s'est aussi accompagnée d'une façon de faire la politique exclusive et arbitraire, à travers entre autres, le renforcement du Pouvoir présidentiel. Grâce aux réformes politiques plus démocratiques, à la mise en œuvre de politiques populistes et populaires (voir, en particulier, le PRONASOL et l'ALÉNA), à une direction autoritaire des politiques économiques par l'Exécutif, à la mise à l'écart de l'opposition de gauche, à l'emploi de plus en plus courant de la répression par les forces de l'ordre, et à la réussite à courts termes des mesures macro-économiques, le PRI, pendant l'Administration Salinas est parvenu à se maintenir au pouvoir pendant ces années d'austérité économique, même si, l'État était incapable de soutenir le système de redistribution populiste, et que la structure officielle du Pacte corporatiste a été vidé de sa substance pour ne représenter finalement qu'un squelette formel.

Les réformes électorales ont néanmoins permis la tenue d'élections plus propres et l'établissement d'un plus grand multipartisme qui allait progressivement permettre aux partis d'opposition et donc au Congrès de revêtir un rôle plus important. Le démantèlement de la lourde et cooptée structure corporatiste a été accompagnée par un discours idéologique influent contre le corporatisme qu'on associait désormais à l'autoritarisme et qui allait inévitablement déborder sur la question des associations patronales. Les problèmes éprouvés avec celles-ci ne pouvaient résulter que de l'affiliation obligatoire qui leur donnait un pouvoir démesuré vis-à-vis de leurs membres et de leur statut d'interlocuteur avec les autorités publiques qui les assujettissait aux élites gouvernementales. Dans cette optique idéologique, la démocratisation du régime mexicain ne pourrait passer que par la réforme de la *Ley de Cámaras*. Les propos de l'éditorialiste Arturo Damm Arnal reflète d'ailleurs parfaitement bien ce courant de pensée :

« Muestra de tal corporativismo lo es la afiliación obligatoria, es decir, por ley, por lo tanto por la fuerza, a cámaras y confederaciones empresariales, afiliación obligatoria que les resta, primero, legitimidad y, segundo, eficacia. Y la falta de legitimidad y de eficacia en tales sociedades intermedias impide una buena vertebración de la sociedad, vertebración sin la cual la democracia es imposible, sobre todo si por tal se entiende, y se practica, algo más que el sufragio efectivo. (...) Por todo lo dicho, la libre afiliación a cámaras y a confederaciones de comerciantes y de industriales es un buen paso hacia lo que Popper llamó una sociedad abierta. Y mucha apertura nos falta todavía en la sociedad mexicana »²⁷⁰.

Les élections présidentielles de 1994 qui allait porter au pouvoir le candidat PRIste Ernesto Zedillo, furent, entre autres, marquées par un alignement partisan face à la question de la réforme de la législation de 1941 sur les associations patronales. Ce sujet a attiré l'attention des partis politiques non seulement parce qu'il pouvait susciter l'adhésion des hommes d'affaires, mais aussi peut-être parce que symboliquement les liens entre l'État et le secteur privé parlent à l'"imaginaire populaire". Il convient aussi de remarquer que relativement à la réforme du système judiciaire, les trois principaux candidats à la Présidence, Ernesto Zedillo (PRI), Diego Fernández de Ceballos (PAN) et Cuauhtémoc Cardenas (PRD), signèrent conjointement, pendant la campagne électorale, "Los 20 compromisos por la democracia" dans lequel ils affirmaient que "nos comprometemos a derogar cualquier ley que haya sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia"²⁷¹

²⁷⁰ Arturo Damm Arnal, "Libre afiliación : legitimidad y eficacia", *EL Economista*, 11 septembre 1996.

²⁷¹ Point 8 de "Los 20 compromisos por la democracia" cité dans Fernando Ortega Pizarro (14 août 1995), *Proceso, Op.Cit.*, p.33.

À peine entré en fonctions, le nouveau Président Zedillo devait affronter en décembre 1994 l'éclatement de la Crise de Décembre qui allait non seulement affecter sérieusement l'économie mexicaine, mais aussi provoquer de graves bouleversements au niveau politique. En effet, le gouvernement dut affronter une importante crise de confiance face aux élites politiques et aux institutions, et des pressions de plus en plus intensives pour une démocratisation réelle du régime. Le maintien du PRI au pouvoir (voire sa survie) et la stabilité politique, en de telles conditions, paraissait donc dépendre de la capacité des autorités publiques de mettre en œuvre des mesures économiques d'urgence efficaces pour juguler la crise comme d'effectuer des réformes politiques aptes à démontrer la bonne foi démocratique des élites gouvernementales. C'est dans un tel contexte politique et économique qu'a été prononcé le jugement de la Cour Suprême et qu'ont dû se prendre les décisions quant à la réforme de la *Ley de Cámaras de Comercio y las de Industria*.

▪ **Les intérêts en jeu**

➤ **Le mécontentement des entrepreneurs**

Comme nous l'avons déjà maintes fois souligné, les hommes d'affaires mexicains ont éprouvé et démontré une profonde insatisfaction face à leurs organismes de représentation officiels. Nous nous contenterons de rappeler ici que les principaux griefs du patronat envers les Confédérations et cámaras portaient sur:

- leur manque de représentativité de la petite et moyenne entreprise,
- leur propension à appuyer indéfectiblement les politiques publiques du gouvernement même au détriment de leurs membres, et
- les services professionnels déficients qu'elles prodiguent.

À partir des motifs de mécontentement des milieux d'affaires mexicains face à leurs organismes de représentation, nous pourrions extrapoler que le système idéal pour eux serait sans doute édifié autour d'associations, d'une part, qui seraient organisées non pas uniquement selon des critères géographiques ou génériques, mais aussi et surtout selon la taille des entreprises, et qui, d'autre part, se voueraient exclusivement à la défense et au service de leurs membres même si cela impliquait de combattre la politique gouvernementale et de s'opposer aux autres secteurs économiques. Idéalement, il se serait agi non seulement de revoir la nature et le rôle des cámaras mais

aussi de dissoudre la plupart de ces dernières pour en créer de nouvelles plus conformes aux aspirations et intérêts des entrepreneurs.

Est-il nécessaire de souligner que ces observations ne s'appliquent guère à l'analyse des aspirations que la Grande Entreprise pouvait entretenir à l'égard des organismes patronaux? Alors que cette dernière ne représentait qu'une fraction infime du patronat national, elle avait jusqu'alors, de l'avis de tous, largement bénéficié du système d'intermédiation entre l'État et le secteur privé. Si elle ne vouait pas un culte immodéré aux Confédérations et *cámaras*, celles-ci leur étaient néanmoins à plus d'un égard utiles! En effet, depuis que le Consejo Coordinador Empresarial qu'elle dominait, avait pris le pas sur les Chambres dans les négociations avec le gouvernement, elle ne pouvait que difficilement se plaindre d'être reléguée aux oubliettes... Pour préserver les apparences, l'existence des *cámaras* permettait d'atténuer aux yeux du public, du moins théoriquement, l'influence des plus puissants hommes d'affaires du pays auprès des élites gouvernementales et l'importance accordée à l'intérieur du Conseil aux associations les représentant. Nous retiendrons de ces réflexions, que sans nécessairement l'appuyer, la Grande Entreprise n'avait que peu d'incitatifs à s'opposer à une réforme de la *Ley de Cámaras* si celle-ci n'entraînait pas une refonte de tout le système de représentation, en d'autres mots, si elle ne touchait pas leurs intérêts à travers une révision de la composition et du rôle du CCE.

Les associations patronales officielles, et, par conséquent, la loi les régissant, ont été encore plus intensivement critiquées et contestées suite à la Crise de Décembre 1994. Non seulement avaient-elles invariablement appuyé l'Administration Salinas et s'étaient-elles avérées inutiles et inefficaces pour prévenir le coup, mais elles approuvèrent la plupart des mesures économiques d'urgence de Zedillo (comme le contrôle des prix, et la hausse des salaires) qui allaient contre les intérêts immédiats de plusieurs entreprises.

La grogne générale du patronat face aux *cámaras* s'est traduite non seulement par des déclarations publiques d'insatisfaction, des demandes d'*amparos*, mais aussi par le refus de payer les cotisations obligatoires et donc de s'affilier. Les hommes d'affaires²⁷² ont dévolu leurs blâmes des Confédération et *cámaras* sur la *Ley de Cámaras de Comercio y las de Industria*, qui est devenue, pour ainsi dire, le réceptacle de toutes les critiques liées aux relations entre l'État et le secteur privé. La législation, et tout particulièrement ses clauses sur l'affiliation et le paiement des cotisations obligatoires, était quasiment accusée d'être la source de tous les maux rencontrés par le patronat pour se faire adéquatement représenter.

Nous ne saurions trop insister sur le fait que le débat à l'intérieur des milieux d'affaires mexicains sur le système de représentation des intérêts du secteur privé a presque toujours exclusivement porté sur ces questions de l'affiliation et des cotisations obligatoires. Cette conjoncture a sans doute incité

²⁷² Nous nous référons, à partir d'ici, exclusivement aux entrepreneurs constituant la majorité du patronat.

le président PANiste de la Commission du Commerce de l'Assemblée législative, Jorce Ocejo Moreno, à déclarer, avec une certaine arrogance il est vrai, que :

« La discusión en México parte de la obligatoriedad. Yo creo _y lo voy a decir con toda franquesa_ que muchas de las personas quisieran no asociarse simplemente porque les quieren cobrar una cuota. Ese es el problema, ni siquiera es la tesis de que están violando mi libertad de asociación. No es cierto que esa sea la tesis fundamental, sino que más bien se cobra una cuota »²⁷³.

En bref, la perspective d'une réforme éventuelle de la *Ley de Cámaras*, qui touchait nécessairement à plusieurs aspects fondamentaux de l'organisation et de la représentation du secteur privé, n'a étonnamment soulevé que des discussions et des passions liées à la question de l'affiliation obligatoire.

Comme les hommes d'affaires constituent un pan de la société particulièrement essentiel au gouvernement tant au niveau économique que politique, il s'avère intéressant d'examiner dans quelle mesure leurs intérêts et demandes ont été pris en compte lors de la réforme de la *Ley de Cámaras*, et comment les élites gouvernementales qui cherchent généralement à les courtiser ont manœuvré entre leur mécontentement et les intérêts des associations patronales. Or, il importe de souligner ici que, paradoxalement, autant l'insatisfaction des milieux d'affaires était vive autant leur argumentation et l'étendue de leurs revendications publiques étaient pauvres. En effet, malgré l'ampleur des problèmes liés à l'articulation et à la représentation des intérêts du secteur privé, seul l'enjeu de l'affiliation obligatoire aux cámaras faisait les manchettes.

➤ La survie des Confédérations et cámaras

La *Ley de Cámaras* de 1941 établissait que toute entreprise devait pour s'enregistrer à sa cámara relative payer une cotisation obligatoire, qui correspondait, par exemple, pour une firme disposant d'un capital de 130 000 pesos à l'équivalent de 180 salaires minimums, et qu'elle devait pour devenir associée payer un supplément de 56 fois la valeur du salaire minimum. Théoriquement, sans cette inscription au registre de sa cámara, une entreprise ne pouvait opérer car l'enregistrement représentait en quelque sorte une licence _ une reconnaissance _ face aux autorités publiques. Non seulement un grand nombre d'hommes d'affaires se sont insurgés contre cette contribution obligatoire

²⁷³ Jorge Andrés Ocejo Moreno cité dans Gerardo Albarrán de Alba et Fernando Matolo López, “¿Con quién se va a dialogar ahora?” : el senador Becerril Traffon; “Mientras la ley no se reforme, seguirá existiendo” : el diputado Ocejo”, *Proceso* 980 (14 août 1995), p. 35.

aux cámaras et ont remis en cause l'action et la représentativité de ces dernières, mais il convient aussi de souligner que plusieurs opposants à la *Ley de Cámaras de Comercio y las de Industria* ont critiqué le système de calcul des montants des cotisations qualifié d'injuste²⁷⁴. De plus, la crise économique de 1994-95, en provoquant faillites et problèmes financiers chez les entreprises, a aussi contribué à la diminution des paiements de cotisation perçus par les cámaras.

Le refus (et dans une moindre mesure, l'incapacité) des hommes d'affaires de payer leurs cotisations obligatoires a pris une telle ampleur au début des années quatre-vingt-dix qu'on estimait déjà, lorsque fut rendu le jugement de la Cour Suprême, qu'entre 30 et 40% des entreprises affiliées aux cámaras du Commerce et de l'Industrie ne payaient déjà plus leurs contributions. Lors de la réunion annuelle de son Conseil Exécutif, le 31 janvier 1995, la Canacindra avait ainsi informé que ses affiliés en règle ne totalisaient plus que 58 000 entreprises sur 86 000 et que sa dette s'élevait à plus de 800 000 dollars²⁷⁵. Le 10 février de la même année, Jorge Marín Santillán, alors Trésorier de la CONCAMIN, avertissait que son organisation enregistrait un déficit de 800 millions de pesos dû aux problèmes de liquidité de ses 67 cámaras affiliées, et déclarait que ce manque à gagner résultait du fait que nombre d'entreprises, surtout des micro-, petits et moyens établissements, avaient cessé de payer leurs cotisations. Dépassées par l'ampleur du phénomène et soucieuses de ne pas provoquer un plus grand ressentiment des hommes d'affaires, les cámaras et la Secofi se bornèrent à envoyer des avis à leurs membres récalcitrants sans toutefois leur imposer les sanctions prévues dans la loi.

Non seulement les cámaras et leurs Confédérations, qui dépendaient pour leur fonctionnement presque exclusivement des contributions de leurs entreprises-membres, souffraient déjà de graves problèmes financiers, mais le jugement de la Cour Suprême sur l'anticonstitutionnalité de l'Article 5 de la *Ley de Cámaras de Comercio y las de Industria* eut l'effet d'une bombe pour les associations patronales. En effet, avec l'annonce largement médiatisée de ce verdict, ces dernières se retrouvaient devant le péril d'une désaffectation encore plus considérable de leurs affiliés et voyaient ainsi leur survie financière encore plus dangereusement menacée. C'est pourquoi, aux lendemains de la divulgation du jugement, les dirigeants des Confédérations et cámaras se sont empressés de marteler dans les médias que cette décision n'affectait en rien le fait que la loi restait en vigueur et que, par conséquent, les hommes d'affaires continuaient à être tenus de s'enregistrer à leur cámara

²⁷⁴ Si la Cámara de la Construcción exigeait une quote-part proportionnelle à la main-d'œuvre employée, en général les cámaras percevaient des cotisations au prorata du capital des entreprises. Seulement, pour plusieurs cámaras, le montant des contributions n'était guère proportionnel à la taille des entreprises. Pour la Canacindra à titre d'exemple, les entreprises qui détenaient un capital de 25 à 1 000 pesos devaient, selon les termes de la loi, payer annuellement 277,78 pesos, ce qui représente dans le premier cas 11 fois son capital comptable, et dans le second 27% de ses avoirs financiers. Pour sa part, une firme disposant de cinq millions de pesos n'avait à déboursier qu'une cotisation de 11 777 pesos, soit 0,2% de son capital! Chiffres cités dans *Proceso* (14 août 1995), *Op. Cit.*, p.36.

²⁷⁵ Les données sur la désertion des entrepreneurs de leurs cámaras proviennent toutes de *Proceso* (14 août 1995), *Op. Cit.*

respective et d'y payer leurs cotisations. Il s'agissait donc impérativement et très pragmatiquement pour les associations patronales officielles d'engager tous les moyens en leur pouvoir pour assurer la rentrée des revenus nécessaires à leur survie financière. À cet égard, deux alternatives principales, à plus ou moins courts termes, s'offraient à elles soit, exiger que la Secofi fasse respecter la loi en vigueur ou encourager l'élaboration d'une nouvelle législation qui leur garantirait une source de rentes stables. Or, la première solution n'était, en fait, guère envisageable ni praticable car elle aurait fait contre-emploi. L'imposition par la Secofi des sanctions prévues par la loi aux entrepreneurs rétifs à payer leurs cotisations aurait à n'en pas douter déclenché un tollé dans les milieux d'affaires, et verser de l'huile sur le feu au mouvement de contestation. Le statu quo, c'est-à-dire le maintien de la politique des "yeux bandés" face aux contrevenants, comme l'application à la lettre des dispositions légales n'étant pas viables à plus ou moins moyens termes, il ne restait plus aux Confédérations et cámaras, pour assurer leur survie, qu'à accepter une réforme de la législation en autant qu'elle leur garantisse des revenus fixes.

Quoique la faillite financière mettait en danger, telle une épée de Damoclès, la survie financière des associations patronales officielles, ces dernières se voyaient cependant menacées par un problème plus sérieux encore _ leur élimination de la carte politique par le retrait de leur statut d'"institutions publiques autonomes" et d'"organes privilégiés de consultation de l'État". Les élites politiques jonglant, en effet, de plus en plus ouvertement avec l'idée d'effectuer une réforme complète du système d'intermédiation entre l'État et le secteur privé sur le modèle nord-américain, il s'agissait donc prioritairement pour les Confédérations et cámaras de faire valoir auprès des instances gouvernementales leur importance sur la scène politique et économique et de montrer les bienfaits du système mixte mexicain. Pour ce faire, elles avaient tout avantage à présenter un front uni et un visage ouvert au changement pour faire oublier leur image d'organismes rétrogrades, en se concertant pour établir un plan d'action et un discours communs et cohérents qui fassent place à une certaine part d'auto-critique et une volonté de réforme. Confédérations et cámaras auraient bien sûr profité d'une révision de tout le système de représentation du secteur privé qui aurait éclairci et redéfini leur rôle au détriment des organismes patronaux indépendants, mais eu regard à leur position précaire dans l'arène politique, mieux valait ne pas aborder de front le sujet, pour ne pas s'aliéner le Consejo Coordinador Empresarial (CCE) ni paraître trop exigeantes auprès des instances gouvernementales déjà relativement enclines à les éliminer et soucieuses de satisfaire les milieux d'affaires mécontents. Il importait donc aux associations officielles fortement remises en question par tous et chacun, d'être réalistes et de ne pas inquiéter et contrarier les élites politiques et économiques, en étant prêtes à s'accommoder de corrections à la Ley de Cámaras afin d'au moins garantir le maintien de leur statut et une source de revenus.

La stratégie du profil bas était donc de mise pour les Confédérations et cámaras qui ne pouvaient que gagner à ne pas trop se montrer vindicatives. Retranchées dans une position des plus délicates, il leur était indispensable, d'une part, de regrouper leurs forces et de se concerter pour bien asseoir leurs positions élémentaires, et d'autre part, de collaborer dès le départ activement avec les instances gouvernementales plutôt que de risquer de se faire éliminer d'entrée de jeu du processus de révision législative, car il en allait de leur survie.

➤ **Les intérêts politiques du gouvernement**

Aux prises avec des milieux d'affaires qui désertaient de plus en plus massivement le PRI pour le PAN et qui critiquaient avec virulence le mode de fonctionnement et la représentativité des Confédérations et cámaras, les élites gouvernementales, de plus en plus gagnées au discours en faveur d'une refonte de l'État inspirée du modèle américain, et avides de démontrer leur volonté de démocratiser le pays, s'orientaient sérieusement vers l'adoption d'un tout nouveau système de représentation des intérêts du secteur privé. En effet, compte tenu du populaire discours contre le corporatisme qui était perçu comme l'un des grands maux du pays, de l'importante couverture médiatique qui avait entouré le jugement de la Cour Suprême, et du mécontentement du secteur privé face à ses organismes de représentation officiels qu'ils accusaient d'être des marionnettes du pouvoir inefficaces et corrompues, la dissolution des Chambres du Commerce et de l'Industrie aurait eu l'effet d'une bombe dans les médias et aurait pu facilement être utilisée par les instances gouvernementales PRIlistes comme un symbole de leur engagement démocratique et comme un moyen de retenir les entrepreneurs dans les rangs du parti. La réforme de la Ley de Cámaras aurait donc constitué une stratégie des plus tentantes pour le gouvernement, qui faisait face à une sérieuse crise politique et la perspective d'élections législatives en juin 1997, pour obtenir à courts termes des gains politiques non négligeables. Cette manœuvre aurait d'autant plus pu paraître aisée que les modalités d'un tel processus ne comportaient sur le coup que des risques politiques relativement minimes, car les Confédérations et cámaras, vivement critiquées, ne pouvaient espérer compter sur aucun allié d'importance prêt à s'engager ouvertement en leur faveur. Non seulement une réforme en profondeur de la législation aurait théoriquement permis au gouvernement de se débarrasser d'acteurs encombrants mais elle lui aurait donné l'occasion de clarifier le statut et le rôle des associations patronales indépendantes, en particulier ceux du CCE qui depuis les années quatre-vingt était dans les faits son principal interlocuteur.

On ne saurait toutefois réduire les intérêts politiques de l'élite gouvernementale quant à la décision de modifier ou non la Ley de Cámaras à ces seules considérations, car quoique le parti au pouvoir ait pu avoir eu avantage à revoir de fond en comble le système des Chambres, il ne pouvait cependant pas négliger le fait que les Confédérations et cámaras lui étaient aussi malgré tout d'une grande utilité.

Il aurait sans doute été envisageable pour le gouvernement de Salinas de Gortari, qui bénéficiait d'un large appui des divers pans de la société et avait su marginaliser les oppositions, d'entamer une importante réforme du système de représentation du secteur privé. Jouissant de la faveur du public et des milieux d'affaires, les élites gouvernementales de plus en plus conquises à l'idée d'une réforme "néolibérale" de l'État auraient été d'autant plus enclines et prêtes à revoir le contesté régime des cámaras que le nouveau modèle de concertation avec le patronat mis en place lors des négociations de l'ALÉNA avait été de l'avis général des participants un franc succès, et qu'il disposait, pour ce faire, d'une marge de manœuvre politique non négligeable.

Or, il va sans dire que l'Administration Zedillo dont l'entrée en fonctions avait été marquée par l'éclatement simultané de la Crise du peso, se devait de jouer d'extrême prudence pour assurer la gouverne du pays en ce temps de profonde impasse économique et politique. Le PRI se voyait plongé alors dans la pire crise de légitimité de sa longue histoire et le gouvernement aux prises avec une situation économique incontrôlable et un mouvement généralisé de mécontentement, ne pouvait plus compter sur l'appui d'alliés politiques et économiques fiables, si ce n'est peut-être sur les Confédérations et cámaras. Le redressement de l'économie exigeait des mesures draconiennes et périlleuses sur le plan politique, et, pour ce, le concours politique de représentants des milieux d'affaires s'avérait impérieux que ce soit pour formuler ou pour appliquer les plans de secours qui heurtaient inévitablement de plein fouet non seulement la population mais bon nombre d'entreprises. Le gouvernement Zedillo ne pouvait évidemment pas tabler publiquement sur la Grande Entreprise pour se relégitimer et reprendre les rênes de l'économie, alors que le Mexique découvrait avec stupeur l'ampleur des scandales politico-financiers et de corruption sous la présidence de Salinas et que la fuite massive des capitaux opérée par cette Grande Entreprise mexicaine avait considérablement contribué à aggraver la Crise. À défaut d'interlocuteurs économiques plus respectés, la nouvelle présidence ne pouvait que s'appuyer sur les Confédérations et cámaras, directement et à travers le Consejo Coordinador Empresarial, pour participer aux Pactes économiques, car malgré les vives critiques dont elles faisaient l'objet, il n'en demeurait pas moins qu'elles étaient les seuls organismes qui pouvaient se targuer d'avoir un membership qui couvrait la presque totalité des entreprises du pays. Le PRI ne pouvait guère se permettre en les ignorant de mettre en péril sa politique économique et de s'aliéner un de ses seuls alliés politiques, et n'avait

donc pas a fortiori avantage à s'engager dans une réforme drastique du système de représentation du secteur privé qui aurait abouti à la disparition des organisations officielles et, par conséquent, à l'absence sur l'échiquier politique de tout organisme important de représentation de la petite et moyenne entreprise. Les Confédérations et cámaras représentaient donc pour les élites gouvernementales à la fois un atout en ce qui avait trait à la difficile tâche de juguler la crise économique et, comme nous l'avons déjà souligné, un embarras dans leur entreprise d'afficher un nouveau visage politique plus démocrate. Il convient pourtant de ne pas sombrer dans une analyse trop dichotomique et simpliste des intérêts du gouvernement face à des associations officielles qui n'auraient été qu'utiles sur le plan économique et que néfastes sur le plan politique. En effet, si les Confédérations et cámaras n'incarnaient en rien un symbole de représentativité et d'ouverture démocratique pouvant participer au processus de redressement politique du PRI, elles contribuaient néanmoins à travers les gains économiques rencontrés par les Pactes à la stabilité politique du gouvernement et leur disparition aurait pu déboucher sur une situation politique encore plus difficile à gérer. Non seulement le pouvoir n'aurait plus pu compter dans la formulation et l'application de ses politiques économiques que sur des associations patronales ne représentant les intérêts que d'un nombre restreint de membres, mais il risquait de se retrouver avec des associations peu représentatives de la véritable composition du secteur privé national, une situation qui aurait pu prêter le flanc à l'intensification des critiques de mauvaise représentativité, d'élitisme et de collusion entre l'État et le grand capital.

Compte tenu de la difficulté du contexte politique et économique, les élites gouvernementales se voyaient donc déchirer entre une multitude d'intérêts et d'enjeux politiques, idéologiques et économiques ambigus et divergents, voire paradoxaux. S'il devenait de plus en plus urgent et nécessaire d'entamer une révision de la Ley de Cámaras pour permettre éventuellement aux élites gouvernementales de freiner la désertion des hommes d'affaires de leurs rangs comme pour démontrer leur volonté de démocratiser le régime, le pouvoir ne pouvait cependant négliger les impératifs liés à la "policy-making", c'est-à-dire la nécessité de maintenir en place les instruments propres à assurer la gouvernabilité du pays. Dans les circonstances, trancher la poire en deux représentait pour la présidence Zedillo la perspective la plus envisageable d'un point de vue pragmatique, du moins à courts termes. En effet, s'engager dans une réforme de la Ley de Cámaras pour apaiser le mouvement de contestation, tout en cherchant à relégitimer les Confédérations et cámaras en les repositionnant dans l'échiquier politique afin de s'assurer un allié politique ou du moins un interlocuteur économique reconnu, pouvait constituer pour les élites politique la seule alternative possible compte tenu des conditions prévalantes. Le fait de favoriser l'adoption d'une nouvelle législation et de

reconnaître ainsi publiquement le bien fondé des critiques quant à la question de l'affiliation obligatoire aux cámaras, en tentant simultanément de maintenir en vigueur le régime des Chambres, impliquait pour le gouvernement de suivre une stratégie politique circonspecte. Il s'agissait, entre autres, dans la mesure du possible,

- d'éviter d'alimenter la controverse dans la société civile et les milieux d'affaires en ne portant pas sur la place publique la discussion sur le système de représentation du secteur privé et en bornant le débat à la seule question de l'affiliation obligatoire pour se garder une marge de manœuvre, et
- de ne pas s'aliéner ni les organismes patronaux indépendants (en particulier, l'influent CCE) ni et les associations officielles, en garantissant aux premiers qu'ils ne seraient pas inquiétés par la réforme, et aux secondes qu'elles participeraient au processus d'élaboration de la nouvelle législation.

En bref, si les élites gouvernementales auraient, au départ, préféré, pour des raisons politiques et idéologiques, revoir complètement le système d'intermédiation entre l'État et le secteur privé dans le sens du modèle anglo-saxon, elles devaient néanmoins nuancer leurs positions compte tenu des impératifs qu'imposait la gouverne d'un pays en proie à une sévère crise économique et politique. Sans doute auraient-elles aimé mieux différer la réforme afin de déboucher sur une nouvelle législation plus conforme à leurs désirs premiers, mais les circonstances soit, le jugement très médiatisé de la Cour Suprême, le mécontentement généralisé des hommes d'affaires face à des cámaras qui voyaient de surcroît leur survie financière menacée à courts termes, et les problèmes politiques rencontrés par le PRI compte tenu de la crise économique et politique, ont, à coup sûr, influencé et accéléré la décision du gouvernement de réviser la loi sur les Confédérations et cámaras.

Si dès 1992, les élites gouvernementales avaient évoqué publiquement la question de la réforme de la *Ley de Cámaras*, ce n'est que pendant les délibérations de la Cour Suprême sur la constitutionnalité de la législation que les autorités mirent en branle le processus de révision législative, avec l'amorce par la Secofi de la rédaction des premières versions préliminaires de projet de loi et des premiers pourparlers avec les Confédérations et cámaras.

C) L'élaboration du projet de loi présidentiel

Pour comprendre les termes de la nouvelle *Ley de Cámaras y sus Confederaciones*, il s'agit, ici, d'analyser le processus de son élaboration et de son adoption, en mettant l'accent sur les mécanismes institutionnels de sa prise de décision, sur les positions mises de l'avant par les différents acteurs en présence, et sur l'évolution des rapports de force entre ces derniers.

La genèse de la nouvelle législation a été, comme nous le verrons, marquée par la tenue régulière de rondes de négociation et de concertation qui visaient à dégager des compromis entre des élites politiques plutôt ambiguës et divisées et des institutions camarales, solidaires autour d'un discours articulé de défense de leurs intérêts mais vulnérables sur le plan politique. La précieuse chance que nous avons eu de mettre la main sur la plupart des versions préliminaires de la loi, qui sont le fruit direct de ces tractations tenues secrètes entre la Secofi et les Confédérations et cámaras, nous permet de brosser un portrait assez précis de l'évolution de la réforme législative et des rapports d'influence entre les parties en présence. Afin de présenter et de rendre intelligible de la manière la plus explicite possible les développements qu'a connus le processus de révision législative, nous l'avons arbitrairement divisé en trois temps, distincts analytiquement mais se chevauchant dans la réalité, soit :

- le positionnement idéologique et stratégique initial des parties en présence et la définition du cadre institutionnel à travers lequel se ferait la prise de décision,
- les rondes de concertation et les différentes versions de réforme proposées, et
- le dépôt devant le Congrès du projet de loi présidentiel le 13 octobre 1996.

▪ Le positionnement idéologique et stratégique initial des parties en présence

Tout processus de négociation implique que chaque partie y prenant part, après avoir effectué un travail préliminaire d'évaluation de ses intérêts, objectifs et chances de réussite, campe ses positions de départ. Ces dernières constituent bien sûr pour l'étude d'un processus législatif un étalon de mesure de départ clair de l'évolution des discussions, mais elles doivent cependant, pour permettre de peindre le portrait le plus juste possible de la situation, être aussi considérées par rapport aux intérêts initiaux en jeu. Reflétant des impératifs stratégiques, des intérêts idéologiques

et/ou une analyse plus ou moins réaliste des rapports de force en présence, ces premières déclarations d'intention diffèrent quelque fois, dans leur nature et propos, des intérêts et buts de base principaux qui pourraient rationnellement être poursuivis compte tenu du contexte général. Elles sont à cet égard d'autant plus intéressantes qu'elles permettent non seulement, évidemment, de mesurer l'écart entre les acteurs impliqués et d'évaluer les probabilités de chacun de faire valoir ses revendications, mais aussi de déceler, dès les premiers changements de cap, l'ampleur de la prise de conscience de chaque partie quant à ses forces respectives et aux modifications subséquentes à apporter à ses stratégies.

Pour circonscrire dans le temps notre examen des premières prises de position des différents acteurs à la période même du déclenchement de la réforme, nous nous attacherons à présenter les opinions et jugements émis entre 1994 alors qu'étaient amorcées les délibérations de la Cour Suprême sur la *Ley de Cámaras* de 1941 et qu'il apparaissait de plus en plus manifeste que cette dernière serait revue, et la fin d'octobre 1995, aux lendemains de l'annonce officielle (20 octobre 1995) par le Ministre du Commerce, Herminio Blanco, qu'allait effectivement être rédigée une nouvelle législation.

L'exposé des points de vue, demandes et intentions participe à un plan d'action plus global qui implique pour chaque protagoniste d'agir avec ruse et circonspection de manière à maximiser son pouvoir d'influence, ou du moins à assurer sa présence, à l'intérieur des canaux de participation disponibles. Comme le contexte politique et institutionnel autour de la réforme d'une loi revêt une importance toute particulière pour comprendre quand, de quelle manière et dans quelle mesure les différents intéressés ont pu mettre de l'avant et faire valoir leurs intérêts, les élites gouvernementales optent, dans la mesure de leurs capacités (voir, entre autres, l'indépendance de l'Exécutif, le contexte et la culture politique) pour des modalités de prise de décision qui leur sont avantageuses. Nous tâcherons donc, en présentant les positions formulées par les principales élites politiques et économiques, de décrire les mécanismes retenus pour l'élaboration de la nouvelle législation, afin de comprendre à travers quels organes de participation, selon quels critères et dans quelles circonstances les différents acteurs ont eu la possibilité de prendre part au processus décisionnel.

➤ **Les positions et stratégies initiales de la Présidence et de la Secofi**

Le fait que les élites gouvernementales entretenaient des intérêts indécis, voire paradoxaux, à l'égard des Confédérations et *cámaras* s'est reflété dans leurs prises de position à l'égard de la *Ley de Cámaras*. Elles n'ont en effet jamais, lors de la réforme, fait part clairement de leurs intentions et n'ont pas développé de discours articulé et explicite autour de celle-ci. En fait, leur silence s'est avéré souvent plus éloquent que leurs rares et évasives déclarations publiques. Si Serra Puche, alors Ministre du Commerce, s'était ouvertement, pendant les négociations de l'ALÉNA, déclaré en faveur d'une révision pluraliste du système de représentation du secteur privé, les élites gouvernementales se turent par la suite. Se réfugiant derrière leur devoir de réserve, ces dernières ne se portèrent pas à la défense de la *Ley de Cámaras* lors des délibérations de la Cour Suprême. Or, leur absence de réaction et leur empressement à déclarer qu'elles reconnaîtraient le jugement et amenderaient la législation en conséquence, laissent clairement supposer que, selon elles, non seulement il n'existait pas de liberté d'association, mais qu'elles tenaient avant tout à se distancier le plus possible de la loi.

Une fois rendue la décision d'anticonstitutionnalité, le gouvernement s'est borné à répéter qu'il en tiendrait compte sans toutefois préciser plus avant ses intentions et à éluder toute question relative à sa position sur le système d'intermédiation État-secteur privé présent et à venir. Refusant de se prononcer sur l'orientation qu'il entendait prendre, l'Exécutif s'engageait néanmoins publiquement à écouter les principaux intéressés. La réaction de Rodolfo Becerril Straffon, sénateur PRIliste et Président de la Commission du Commerce du Sénat, aux lendemains du jugement, illustre bien cette défiance des élites de se compromettre.

« Desde el punto de vista jurídico, sin duda que la SCJN tiene razón; desde el punto de vista operativo y político, me parece que habría que escuchar, en un foro quizás especializado, tanto la versión jurídica, la versión de los que no quieren la colegiación, la versión de las propias cámaras y ver cómo eso se puede traducir en ley »²⁷⁶.

De l'avis de Matilde Luna et de tous les dirigeants d'organismes patronaux rencontrés, il était évident, au début du processus de réforme que, même si le gouvernement ne l'avouait pas officiellement, celui-ci privilégiait nettement une redéfinition plus pluraliste du système d'organisation et de représentation des milieux d'affaires. Séduits par le discours de réforme

²⁷⁶ Rodolfo Becerril Straffon cité dans *Proceso*, 980/14 août 1995, p.34.

"néolibérale" de l'État, et influencés par le litige devant la Cour Suprême, et la résolution sur la "libre association" inscrite dans l'Accord Nord-Américain de Coopération sur le Travail (cf. ALÉNA), les dirigeants gouvernementaux auraient été, dès le début des discussions sur la *Ley de Cámaras*, persuadés de la nécessité d'en éliminer tout caractère obligatoire. Comme le soulignait Castellanos López en 1995:

« Resulta obvio decir que la Secofi nunca ha reconocido que quiera eliminar las características de registro obligatorio a las cámaras por dicho motivo, pero resulta evidente que se sienten presionadas para ello »²⁷⁷.

On peut expliquer par divers facteurs le fait que les élites dirigeantes ont préféré s'abstenir de participer publiquement au débat sur la *Ley de Cámaras*, même si elles étaient d'entrée de jeu pour le moins en faveur de la révision des critères d'affiliation aux cámaras. Sur le plan stratégique, leur silence leur permettait de ne pas trop se compromettre et d'esquiver les critiques pour se ménager une marge de manœuvre et éviter d'alimenter sur la place publique la polémique et la réflexion sur les relations entre l'État et le secteur privé. Le mutisme leur permettait, à n'en pas douter, aussi de camoufler le fait que leurs intentions n'étaient pas vraiment fixées, qu'elles ne parvenaient pas à départager leurs intérêts immédiats et ceux du pays à plus longs termes, et donc à avoir une vision globale des enjeux complexes liés à la réforme. Cette indécision des plus hauts dirigeants face à la réforme de la *Ley de Cámaras* aurait découlé non seulement a) de la difficulté de concilier des objectifs complexes et divergents eu égard aux circonstances politiques et économiques délicates, mais aussi b) de leur incompréhension du rôle des Chambres du Commerce et de l'Industrie dans une société et de leur "ignorance" des différents modèles en place dans le monde. Ce dernier argument selon lequel les élites gouvernementales ne comprenaient pas le rôle des Confédérations et Cámaras et qu'elles étaient incapables de saisir et de conceptualiser l'importance qu'un modèle d'articulation des intérêts entre l'État et le secteur privé avait pour la société, a été, à plusieurs reprises au cours des entrevues que nous avons conduites avec les dirigeants d'associations patronales et Jorge Ocejo Moreno, mis de l'avant pour expliquer la position du gouvernement autour de l'affiliation obligatoire (ou plutôt, comme se plairait à nous corriger José de Jesus de Castellanos López, autour de l' "enregistrement" obligatoire) et leurs tergiversations face à la nouvelle loi. S'il est sans doute abusif, il n'est cependant pas dénué, selon nous, de fondements, d'une part, parce que le gouvernement en ne s'attardant vraiment qu'aux aspects liés à l'affiliation a évacué des questions pourtant de la toute première importance pour la représentation du secteur privé et pour la gouverne du pays (cf. , entre autres, l'existence d'un réseau parallèle d'associations patronales, les problèmes

de représentativité, les modalités de la concertation entre les instances étatiques et les Chambres), et, d'autre part, parce que les hauts dirigeants ont été, tout au long de l'élaboration de la *Ley de Cámaras y sus Confederaciones* et de manière plus flagrante encore suite à son adoption alors que fusaient de toutes parts les critiques, tout à fait incapables de présenter un discours cohérent et constructif sur la nouvelle législation en la replaçant dans la perspective plus globale des relations entre l'État et la société civile. Quoiqu'il en soit, nous pourrions aussi proposer un troisième facteur pour expliquer les hésitations du gouvernement, à savoir les divergences d'opinions entre les hauts dirigeants et leurs fonctionnaires chargés de préparer la nouvelle législation. Outre le fait que l'orientation pluraliste des cercles au pouvoir pouvait heurter les convictions idéologiques de la vieille garde PRIliste, le processus de réforme a été marqué par des dissensions significatives au sein même de la Secofi. En effet, alors que le Ministre du Commerce Herminio Blanco et son sous-ministre Raúl Ramos Tercero étaient au départ désireux d'adopter un modèle plus pluraliste d'intermédiation et, du même coup, d'affaiblir les Chambres et de faire taire les critiques des milieux d'affaires, les instances inférieures de la Secofi (en particulier, le Département Juridique) qui préparaient la réforme, plus conscientes de l'ampleur de ses implications concrètes, invitaient leurs dirigeants à plus de prudence et de réflexion. Déchirés entre, d'une part, leur foi dans le modèle américain et leur envie de se libérer de l'incommodant désaveu public des Confédérations et cámaras, et entre d'autre part, les impératifs de la réalité et leur désir de ne pas s'engager sur l'heure dans le fastidieux et risqué exercice qu'aurait signifié une réforme intégrale du système d'intermédiation État-secteur privé, les dirigeants de la Secofi optèrent finalement pour une solution transitoire. Ayant donc pris conscience des difficultés et des répercussions extraordinaires qu'auraient entraînés alors la mise en place d'un régime pluraliste, les décideurs ont résolu de demander à leurs fonctionnaires de s'occuper du projet de loi en veillant à s'assurer que si le statu quo était maintenu, il importait cependant de calmer le mécontentement des milieux d'affaires en réglant avant tout la question de l'affiliation obligatoire (et des cotisations) et en apportant des modifications qui puissent montrer la bonne foi modernisatrice du gouvernement. Des indices probants nous signalent que cette réorientation pragmatique des ambitions et visées des hautes instances de la Présidence et de la Secofi s'est opérée avant même que ne soit émis, le 8 août 1995, le jugement de la Cour Suprême. En effet, le Ministère du Commerce entamait les discussions relatives à la réforme avec les Confédérations et principales cámaras dès le printemps 1995 et leur présentait le 1^{er} juin sa première version du nouveau projet de loi qui était d'ailleurs en soi une reconnaissance du maintien du régime particulier conféré aux cámaras. Si les grands bonzes de la Secofi s'étaient résignés à perpétuer le système des cámaras, il n'en demeure pas moins, comme

²⁷⁷ José de Jesus Castellanos López, "Representación y corporatismo en las Cámaras de comercio e industria", document confidentiel présenté à titre de principal conseiller privé du député J. Ocejo Moreno, 1995, p.30.

nous le verrons plus tard, que tout au long de la réforme leur inclinaison pro-pluraliste pèserait sur le processus. Non seulement la menace d'un changement de cap en cas d'impasse ne pouvait être ignorée par les cámaras qui devaient en conséquence mesurer leurs revendications, mais les élites dirigeantes, qui avaient délégué la responsabilité d'élaborer le projet de loi à des instances inférieures de la Secofi, se sont, de plus, à plusieurs reprises, immiscées intempestivement dans le processus réclamant des changements de dernières minutes et ruinant ainsi fréquemment des compromis acquis au prix d'efforts de concertation de longue haleine entre leurs fonctionnaires et les Confédérations.

Comme il ne paraissait plus être question de revoir en profondeur le système, le gouvernement qui ne brisait le silence que pour affirmer que la réforme tiendrait compte du jugement de la Cour Suprême sur l'affiliation, a évidemment préféré maintenir dans le plus grand secret les pourparlers autour de la révision législative afin de ne pas s'engager dans un débat public et fourbir les armes de la controverse²⁷⁸. Déjà conscientes qu'elles ne parviendraient pas à rallier les milieux d'affaires autour de la timide révision de la *Ley de Cámaras* qui se projetait, il s'agissait pour les élites politiques de ne pas, de surcroît, provoquer le mécontentement des cámaras. L'Exécutif décida donc que le processus de prise de décision impliquerait les Confédérations, et plus précisément, qu'il obtiendrait l'accord de celles-ci avant de déposer le Projet de loi présidentiel devant le Congrès. Les élites gouvernementales ouvrirent ainsi un canal de participation formel et exclusif entre la Secofi et les cámaras en tenant sur une base régulière des forums de négociation. Au moins une fois par mois à partir du printemps 1995, le Ministère du Commerce présentait une version de projet de loi que les Confédérations et plus importantes cámaras (voir en particulier, la Canacinfra et la Canaco-D.F) étaient invitées à discuter et commenter²⁷⁹. En ce qui a trait encore aux canaux institutionnels aux travers desquels allait être menée la réforme, la Présidence a déterminé que ce ne serait non pas comme prévu la seule Commission du Commerce du Congrès qui examinerait le projet de loi présidentiel avant qu'il ne soit soumis à la votation, et lui a adjoint la Commission du Patrimoine et du Développement Industriel. Il s'agissait bien sûr d'un geste à forte saveur partisane qui visait à assurer à la Présidence un certain contrôle sur le processus de révision législative, car la Commission du Commerce était présidée par le député PANiste Jorge Ocejo Moreno.

²⁷⁸ On peut noter que cette politique du secret autour de la réforme prévalait encore à l'été 1997, alors que les dirigeants de cámaras interviewés me demandaient expressément de ne pas révéler le contenu de leurs interventions et de ne pas divulguer les documents qu'ils m'avaient fournis à des journalistes mexicains.

²⁷⁹ Des annotations manuscrites trouvées sur la Version 5 de l'avant-projet de loi remise le 27 août 1995 signalent que la Canacinfra devait présenter son avis le 1^{er} septembre, ce qui laisse supposer que les cámaras disposaient de moins d'une semaine pour se pencher sur les initiatives de la Secofi et formuler leur opinion.

Ayant donc finalement choisi de reconduire le régime des cámaras en autant que soit revues les règles d'affiliation, les élites gouvernementales ont choisi des mécanismes de prise de décision qui leur permettaient à la fois d'obtenir le soutien des Confédérations, de ne pas engager le débat sur la place publique en maintenant les délibérations secrètes et en excluant les acteurs qui auraient pu faire front (cf., hommes d'affaires ou associations patronales indépendantes), de restreindre les délibérations à un cercle restreint de décideurs, comme de garder en tout temps la possibilité d'intervenir et de changer d'avis.

➤ **Les positions et stratégies initiales des Confédérations et Cámaras**

L'accès privilégié accordé par la Secofi aux Confédérations et cámaras répondait, comme nous venons de le voir, aux intérêts des élites gouvernementales mais résultait aussi du plan stratégique qu'avaient mis en œuvre ces organismes de représentation officiels. On ne saurait en effet trop insister sur le fait que très tôt les Chambres ont compris la nécessité de convaincre les gouvernants de leur qualité d'interlocuteurs à la fois incontournables, utiles et conciliants, afin de pouvoir prendre part au processus d'élaboration de la nouvelle législation et d'y faire valoir dans la mesure du possible leurs intérêts. Il s'agissait pour elles non seulement de présenter un front uni, mais aussi d'offrir un discours cohérent, solide et rassurant qui démontrait, d'une part, qu'elles étaient indispensables et pour la réforme et pour la gouverne du pays, et, d'autre part, qu'elles étaient prêtes à faire publiquement amende honorable, à adopter un visage plus moderne et donc à accepter révisions et compromis. Vu la position précaire dans laquelle elles se trouvaient, Confédérations et Cámaras ont donc rapidement compris l'importance de s'entendre et de se solidariser autour d'une stratégie et d'un discours qui viseraient à prouver aux élites politiques leur importance mais surtout leur prédisposition à être accommodantes, afin de ne pas les braquer davantage, de ne pas être éliminées du processus de prise de décision d'entrée de jeu et ne pas pouvoir, par conséquent, expliquer leurs positions. L'examen du processus de liaison et de cohésion entrepris par les Confédérations et cámaras pour présenter un front et un discours uni, illustre bien, comme nous tenterons maintenant de le montrer, l'importance et le caractère prémédité et réfléchi des efforts engagés pour tenter d'assurer leur survie.

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, vu le refus de plus en plus massif des entrepreneurs de payer leurs cotisations et l'amorce d'une remise en question publique du système de représentation du secteur privé par les élites politiques, les Confédérations et cámaras avaient déjà commencé à s'interroger sur leur avenir, mais au début de 1995 avec l'annonce que la question de la constitutionnalité de l'article 5 de la *Ley de cámaras* allait être portée devant la cours Suprême, elles se lancèrent activement dans un plan d'action visant à préparer leur défense. Dans un premier temps, les Confédérations ont engagé un vaste processus de réflexion et de consultation de leurs associations-membres sur leurs perceptions de la *Ley de Cámaras* et des changements qu'il faudrait y apporter. À l'occasion de cet exercice encadré par la "Comisión Especial para el Estudio y Análisis de los Organismos Camarales" créée à cet effet, les cámaras ont donc pu présenter leurs doléances et revendications. Or, celles-ci se sont souvent avérées divergentes et contradictoires, justifiant ainsi les efforts qui allaient être mis en œuvre par les Confédérations pour trouver un terrain d'entente et convaincre les cámaras d'y adhérer. À cet égard, les positions initiales de la Canacinfra et de la Caintra Nuevo León²⁸⁰, les deux cámaras représentant l'industrie de la transformation et appartenant à la Concamin, témoignent bien du fossé qui pouvait exister entre les différentes cámaras (et entre celles-ci et leur confédération) et mettent en évidence le chemin parcouru entre ces premières prises de position et l'optique qui allait finalement être adoptée face au gouvernement.

L'imposante Canacinfra qui regroupe environ la moitié des industries mexicaines et détient un statut particulier au sein de la Concamin et du CEE, a sans doute été l'une des cámaras les plus conservatrices et réfractaires au changement de la législation. Si, dans "La Cámara Nacional de la Industria de Transformación ante el proceso de modernización de México", elle se disait prête à reconnaître qu'il faudrait éventuellement moderniser et actualiser les cámaras, elle refusait cependant, d'entrée de jeu, d'admettre toute critique liée à la question de l'affiliation obligatoire et de la représentativité, et rejetait toute prétention à faire passer les intérêts particuliers au-dessus des intérêts généraux. Se portant longuement à la défense de l'affiliation obligatoire tant sur le plan juridique que sur le plan idéologique et pratique, la Canacinfra considérait donc non seulement que l'obligation de s'enregistrer aux cámaras, et de payer pour ce des cotisations, était pleinement justifiée à l'intérieur du système juridique et constitutionnel mexicain, mais aussi « que la obligatoriedad es sabia y correcta, ya que impone a directivos el representar los intereses de todo el sector, y a lograr con los miembros una relación e interlocución que permita contar frente a las autoridades con una verdadera representatividad »²⁸¹. Dans son énoncé de principes, la Canacinfra

²⁸⁰ Nous avons eu accès aux documents : "La Cámara Nacional de la Industria de Transformación ante el proceso de modernización de México" ayant circulé à l'interne en août 1995; et, "Los organismos de representación empresarial _ Posición de CAINTRA", présentation exécutive, août 1995.

²⁸¹ "La Cámara Nacional de la Industria de Transformación ante el proceso de modernización de México", août 1995, p.16.

a cherché à légitimer le régime des cámaras et par le fait même sa propre existence, en mettant l'accent sur la question de la représentation de la petite et moyenne entreprise, et sur l'inadéquation du modèle américain pour le Mexique. En plus de juger que le pluralisme ne pouvait pas être adopté à cause de la culture politique déficiente de la société, la cámara considérait que :

« En el caso de México, las labores de cabildeo se realizan fundamentalmente con el poder ejecutivo; esto implica que las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, para propiciar la derogación, modificación o simplemente para dar su opinión sobre algún determinado ordenamiento, requieren de organizaciones representativas que les garanticen acceso para plantear sus problemas a los más altos niveles de la administración pública »²⁸².

Pour motiver son refus d'assouplir la législation en vigueur, la Canacindra a aussi utilisé l'argument selon lequel la tendance dans la majorité des pays industriels (voir en particulier, les pays européens) était au renforcement des organisations camarales fonctionnant avec un registre obligatoire. Finalement, l'organisme a cherché à montrer l'importance politique des cámaras en rappelant leur rôle essentiel dans la conclusion des Pactes économiques et en les positionnant favorablement dans le processus de démocratisation.

« El nuevo perfil de las cámaras surgido de un nuevo clima político nacional, hace que la participación en la toma de decisiones tenga como premisa básica la búsqueda de soluciones negociadas dentro del mismo sistema; asimismo, permite aceptar la responsabilidad compartida en la formulación e implementación de ciertas políticas. Las organizaciones, al igual que los gobiernos, necesitan un periodo de ajuste para afrontar el cambio e incidir en él. Las cámaras constituyen espacios flexibles para fortalecer, autonomizar y democratizar las formas de representación ciudadanas, para dar permanencia y estabilidad al México que hoy se está contruyendo »²⁸³.

Il convient de rappeler ici que la Canacindra disposait d'un statut relativement ambigu et qu'elle était sévèrement contestée par les milieux d'affaires comme par les autres cámaras industrielles et la Concamin, ce qui explique sans doute le fait qu'elle cherchait à minimiser le plus possible les changements qui pouvaient être apportés à la *Ley de Cámaras*. En fait, le document "La Cámaras Nacional de la Industria de Transformación ante el proceso de modernización de México" ne

²⁸² *Ibidem*, pp. 10-11. Il est particulièrement intéressant de remarquer ici que cette citation tirée du document de la Canacindra reprend mot pour mot le texte de José de Jesús Castellanos López dans Operación y presencia de las cámaras en otros países. Tendencias actuales y resultados. Comme nous le soulignerons plus avant ce plagiat est tout à fait symptomatique de l'ascendant qu'a eu cet homme sur le discours des Confédérations et cámaras. Si ces dernières n'ont pas nécessairement dès le départ adopté l'ensemble de ses positions, elles ont toutefois adapté à leurs revendications premières les passages qui leur convenaient.

²⁸³ *Ibidem*, p. 15.

représente en fait qu'un long plaidoyer en faveur du statu quo, dans lequel les seules réformes envisagées sont soit relativement circonscrites, comme la demande d'une meilleure précision du vocabulaire autour des thèmes de l'affiliation et du rôle des Confédérations, ou soit très vague, comme :

« la concertación, esquema y proceso de trabajo de la presente Administración en el que las organizaciones representativas del sector empresarial han tenido especial confianza y participación, debiera ser la base para propiciar el cambio que redunde en beneficios para el sector productivo y el país »²⁸⁴.

La réaction de Víctor Manuel Terrones, Président de la Canacinfra, au jugement de la Cour Suprême illustre bien à quel point cette association déniait tout avantage et toute légitimité à une quelconque réforme de la *Ley de Cámaras* :

« La ley no se ha derogado. Ahora no consideramos que este sea un tema por discutir. Hay que actuar con mucha responsabilidad, sin precipitaciones. No creo que lo pida algún partido. Sería ilógico porque en todo caso lo tienen que pedir los propios socios, los empresarios »²⁸⁵.

À l'inverse de sa rivale²⁸⁶, la Caintra-Nuevo Leon s'est manifestée, pour sa part, en faveur d'une réforme tangible de la *Ley de Cámaras*. Reconnaisant que les cámaras présentaient de graves carences relativement à la représentativité et à la qualité des services dispensés, elle estimait que le processus de modernisation dans lequel était engagé le pays, que la polémique autour de la loi et que sa non-application requéraient qu'elle soit revue en profondeur.

« El espíritu de los cambios a que deberá someterse es el de eliminar controles, favorecer el desarrollo de estos organismos empresariales y la promoción de los mismos »²⁸⁷.

En fait, comme nous allons le voir, les demandes de la Caintra-N.L. à propos de la réforme de la législation rejoignent pour beaucoup les grandes revendications historiques de l'organisme soit : une plus grande autonomie vis-à-vis de la Concamin (une réclamation classique des milieux d'affaires du Nord, est-il besoin de le rappeler), l'affaiblissement de la Canacinfra à travers une révision de sa juridiction et de ses champs de compétence, et la modernisation de l'appareil politique et économique. Si à l'instar de ses organisations sœurs, la Caintra voulait que les Confédérations deviennent des organismes de représentation et de coordination des intérêts généraux et non pas de

²⁸⁴ *Ibidem*, p.3.

²⁸⁵ Víctor Manuel Terrones cité par Gerardo Albarrán de Alba et Francisco Mayolo López, *Proceso*, 14 août 1995, p.36.

²⁸⁶ Caintra- Nuevo Leon avait réclamé d'être scindée de la Canacinfra et ne manquait pas une occasion d'en contester la légitimité et la composition.

²⁸⁷ "Los organismos de representación empresarial _ Posición de CAINTRA", août 1995, p.2.

contrôle et de prestation de services (« menos autoridad, más representación »), elle prescrivait des réformes assez radicales en ce qui avait trait à leur rôle vis-à-vis des cámaras, aux normes d'affiliation et à la répartition des ressources entre celles-ci et leurs institutions confédératrices. Elle demandait ainsi que les Confédérations fassent office de « facilitadoras para la transferencia de formas de organización exitosas entre cámaras »²⁸⁸, c'est-à-dire, entre autres, qu'elles s'engagent à réorganiser et à réattribuer les tâches et juridictions entre leurs affiliées (cf. la question de la désarticulation de la Canacinfra). Mais la position la plus drastique de la Caintra-Nuevo Leon a concerné la question de l'affiliation non seulement celle des entrepreneurs aux cámaras, mais aussi celle de ces dernières aux Confédérations.

« Ante la discusión reciente sobre la inconstitucionalidad de la obligatoriedad de afiliación a las Cámaras, la inscripción de éstas ante su Confederación debe basarse también en el principio de obligatoriedad de registro no de afiliación »²⁸⁹

Elle a, par extension, également appliqué ce principe au sujet des cotisations. Selon elle, les Confédérations devaient tirer leurs revenus d'une cotisation minimale des cámaras pour l'enregistrement (cf. le refus d'allouer 15% de ses revenus totaux à la Concamin), et si elles désiraient obtenir des ressources supplémentaires, elles auraient à créer des "esquemas creativos de representación que den a las cámaras beneficios tangibles por los que estén dispuestas a aportar recursos económicos adicionales"²⁹⁰. Pour ce qui touchait l'affiliation des entreprises aux cámaras, la Caintra reconnaissait donc le principe de l'enregistrement mais non celui de l'affiliation obligatoire; elle admettait cependant que ce changement devait se faire de façon graduelle. Les revenus des cámaras devaient provenir d'une combinaison entre la cotisation fixe obligatoire pour l'enregistrement et les services de représentation et la perception de frais pour des services spécifiques. La Caintra-N.L. réclamait aussi, dans son énoncé de principes, que le nombre légal d'entreprises pouvant constituer une cámara de l'industrie soit élevé de 20, et surtout que soit complètement revue, sur les principes de décentralisation, la répartition des juridictions et des attributions entre les chambres industrielles, remettant en cause du même coup l'existence, ou du moins la taille, de la Canacinfra.

« Deben promoverse las Cámaras Genéricas por Estado y que éstas a su vez busquen esquemas creativos de coordinación por regiones. El esquema de Cámaras especializadas a Nivel Nacional, con representaciones estatales debe prevalecer sólo cuando existan elementos suficientes que lo justifiquen »²⁹¹.

²⁸⁸ *Ibidem*, p. 2.

²⁸⁹ *Ibidem*, p.2.

²⁹⁰ *Ibidem*, pp.2-3.

²⁹¹ *Ibidem*, p.3.

Enfin, la Caintra-Nuevo Leon s'est étonnamment, si l'on considère son penchant autonomiste traditionnel (et contrairement à la Canacina), avérée assez peu prolixes sur le sujet des relations entre les institutions camarales et le gouvernement, sinon pour dire que toute discussion autour d'un changement à la *Ley de Cámaras* devrait prendre en compte la possibilité d'un financement direct des Chambres par l'État et celle de mandats délégués par les instances gouvernementales pour la réalisation et l'opération de programmes spécifiques d'intérêt public. La Caintra-Nuevo Leon concluait sa prise de position en soulignant que les problèmes de représentativité et d'efficacité des cámaras auxquels se heurtait le patronat mexicain (et en particulier la petite entreprise) exigeaient quoiqu'il advienne que :

« las cámaras deben trabajar intensamente hacia adentro e independientemente del cambio en la legislación que las regula, que si bien éste podría favorecerlos, la regulación vigente no es obstáculo para su modernización y transformación hacia organismos con mayor posibilidad de alcance en lo que a sus objetivos se refiere »²⁹².

Cette présentation des positions initiales présentées par la Canacina et la Caintra-Nuevo Leon au cours de l'année 1995, avait pour but bien sûr de montrer quels étaient les intérêts défendus par ces deux influentes associations traditionnellement rivales, et d'illustrer par leur exemple les deux extrémités du prisme des points de vue mis de l'avant au départ par les différentes cámaras. On ne saurait toutefois trop insister sur le fait que des divergences importantes qui existaient entre les différentes cámaras, étaient aussi présentes entre et au sein des Confédérations mêmes, et qu'elles n'allaient cesser de teinter leurs positions et stratégies tout au long du processus de réforme. Au départ, la Concanaco et la Concamin pensaient toutes deux qu'il leur serait possible et avantageux de ne demander qu'un amendement à la *Ley de Cámaras* qui renforcerait les Cámaras à travers seulement une clarification des termes de la loi relativement à l'affiliation et aux cotisations obligatoires, sans autre forme de procès. Toutefois, dès le début de l'année 1995, il apparaissait évident que leurs opinions avaient bifurqué à cause sans doute, entre autres, de leur perception différente de la réalité politique et des rapports de force. Alors que la Concanaco gardait sa ligne puriste traditionnelle et retardait le moment de devoir revoir sa position, la Concamin s'était, dès la fin de 1994, avec entre autres la création de divers groupes de travail, lancée dans un réexamen de ses intérêts et intentions face à la réforme éventuelle de la *Ley de*

²⁹² *Ibidem*, p.4.

*Cámaras*²⁹³. Au début d'octobre 1994, il était publiquement ressorti de la Convention annuelle de la Concamin à Ixtapa Zihuantanejo et, en particulier, de l'atelier de travail spécialement consacré à la loi, que les représentants des cámaras de l'industrie étaient en faveur d'une modification législative²⁹⁴. En janvier 1995 déjà, le Président de la Confédération Nationale de l'Industrie, Fernando Cortina Legaretta dévoilait dans l'organe d'information officiel de sa Confédération, *Industria*, sa vision des organismes officiels de représentation et des améliorations générales à y apporter²⁹⁵. S'il réclamait un meilleur appui du gouvernement et des liens de concertation encore plus forts avec celui-ci, il considérait que parallèlement les Confédérations et cámaras devaient perfectionner la qualité et le "niveau technique" de leurs interventions auprès de l'État afin de mieux faire valoir leurs intérêts et articuler de meilleures systèmes de communication afin de hausser leur représentativité et leur légitimité, grâce à la prestation de meilleurs services.

« Los organismos de representación industrial adquirieron una doble responsabilidad, que implica por un lado, la adaptación sistemática de sus propias estructuras internas a la dinámica actual de participación en la toma de decisiones macrosociales; y por otro lado, la necesidad de acercarse con mayor precisión a sus representados, para expresar legítimamente sus intereses y brindarles servicios especializados que contribuyan a mejorar su competitividad en el corto y largo plazo »²⁹⁶.

Legaretta estimait également que sur le plan économique, les Confédérations et cámaras devaient développer de meilleurs systèmes de collecte et d'information statistiques afin d'améliorer la planification stratégique, et que, sur le plan politique, une révision du cadre légal était nécessaire afin d'améliorer "su representatividad, legitimidad y liderazgo empresarial, con el fin de conformar estructuras mejor organizadas, más participativas y con mayor fuerza moral"²⁹⁷.

²⁹³ Selon Guillermo Beltrán Perez, le Directeur des Études Économiques et Administratives de la Caintra-Nuevo Leon, interviewé à Monterrey le 21 juillet 1997, son organisme aurait largement influencé la Concamin à nuancer sa position initiale et à admettre qu'une réforme d'une plus grande ampleur pouvait être envisageable.

²⁹⁴ Voir Armando Flores, "Se debe revisar la Ley de Cámaras, dicen empresarios. Si el país ha cambiado, es absurdo que los organismos del sector privado no lo hagan, opinan", *El Economista*, jeudi 6 octobre 1994, p.28.

²⁹⁵ Fernando Cortina Legaretta, "Participar para conformar" et "Organismos de representación industrial : Instrumentos de competitividad y desarrollo", *Voz del Presidente, Industria* (CONCAMIN), Vol. 7, n°70, janvier 1995, pp. 3-5.

²⁹⁶ *Ibidem*, p.4.

²⁹⁷ *Ibidem*, p.5.

C'est d'ailleurs la Concamin, afin de sortir la Concanaco de sa léthargie et afin que toutes deux ne soient pas prises au dépourvu si un processus de révision de la Ley de Cámaras était entamé, qui amorça les premières démarches pour créer un front commun des Chambres du Commerce et de l'Industrie et qui lança la Comisión Especial para el Estudio y Análisis de los Organismos Empresariales. Le fait que le premier responsable de la concertation entre les institutions camarales et entre celles-ci et l'Exécutif, et grand maître à penser de la réforme pour la Commission qui fut désigné était José de Jesus Castellanos López peut, à première vue, surprendre puisque celui-ci était à l'époque Directeur général de la Concanaco. Or, il faut souligner que l'orientation idéologique et stratégique qu'il adopta et sur laquelle misèrent les Confédérations et grandes cámaras par la suite, fut jugée excessivement réformatrice par la vieille garde et le nouveau Président de la Concanaco-Servytur, organisme dont il dut d'ailleurs démissionner au début de l'année 1996.

Une des premières initiatives de la Commission, composée essentiellement de représentants de la Concamin, Concanaco, Canaco-D.F. et de la Canacinfra, a été d'organiser des voyages d'études en Europe au cours desquels furent examinés les systèmes d'intermédiation des intérêts entre l'État et le secteur privé de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et surtout de l'Espagne qui avait procédé en mars 1993 à une réforme de sa loi sur les Chambres du Commerce et de l'Industrie et qui les avait renforcées. Armés d'exemples édifiants de modèles corporatistes dans le monde²⁹⁸, le comité de liaison s'est ensuite attelé à la tâche de développer son plaidoyer et ses revendications de base, et a commencé à entreprendre des pourparlers avec les autorités gouvernementales (en particulier, bien sûr de la Secofi). On doit à José de Jesus Castellanos López d'avoir insufflé et rédigé les assises de l'argumentaire autour duquel allaient rayonner et finalement s'appuyer les positions des Confédérations et cámaras. Trois de ses textes ont en quelque sorte été considérés comme des brouillons par les Confédérations et cámaras. On peut affirmer sans hésitation qu'ils ont influencé leur orientation et le processus de réforme de la *ley de cámaras* en général. Notons que La naturaleza de las cámaras de comercio, servicios y turismo, publié par la Concanaco-Servytur en mars 1995, s'attache principalement à fournir les arguments historiques, idéologiques et surtout juridiques autour des questions du statut des cámaras et de l'affiliation pour pouvoir défendre la cause de l'article 5 et des Confédérations et cámaras lors des délibérations de la Cour Suprême; Operación y presencia de las cámaras en otros países. Tendencias actuales y resultados, est un

²⁹⁸ En plus de leur étude sur le terrain des modèles de représentation dans le monde, les Confédérations se sont largement inspirées des ouvrages suivants, Laureano López Rodó (éd.), Las Cámaras de Comercio e Industria en la Europa Continental, Colloque juridique international tenu à Madrid en septembre 1995; et Markus Pilgrim et Ralf Meier, Developing Chambers of Commerce : A Primer on the organization and Role of Chamber Systems, Center for International Private Enterprise (CIPE), mai 1995; et ont invité de nombreux conférenciers étrangers à venir présenter leur système, comme lors de la tenue de l'assemblée de la Asociación Nacional de Directores, Gerentes y Ejecutivos de Cámaras, Asociaciones y Organismos Empresariales à Oaxaca le 22 juillet 1995 où fut présentée l'allocution "El sistema italiano de las cámaras de comercio, industria, artesanía y agricultura".

exposé des principaux modèles de représentation du secteur privé²⁹⁹ qui tend explicitement à justifier le modèle mexicain; et Representación y corporativismo en las cámaras de comercio e industria, regroupe, quant à lui, à la fois la synthèse des deux documents précédents, une analyse fouillée du système camaral mexicain et de la *Ley de Cámaras*, et la base des revendications des organismes officiels. Ces textes représentent pour nous non seulement l'analyse la plus détaillée de l'historique et des fondements juridiques de la *Ley de Cámaras* écrite depuis Shafer en 1973, mais ils constituent surtout et avant tout un énoncé commenté, clair et cohérent des positions et thèses qui allaient être défendues par les Confédérations pendant le processus de réforme de la loi.

Sur la question de l'affiliation, bien sûr au cœur des discussions, il s'agissait, dans un premier temps, pour les Confédérations et cámaras d'affirmer que toute la polémique était sans fondement et relevait en fait d'une méconnaissance des termes véritables de la *Ley de Cámaras*. Reprenant l'argument de Castellanos selon lequel "la falta de conocimiento sobre su naturaleza, provoca confusiones frecuentes tanto en su personalidad jurídica como en sus fines"³⁰⁰, Francisco Javier de Legaretta de la Cámara Nacional del Pequeño Comercio réagit ainsi à la décision de la Cour Suprême en affirmant que :

« la ignorancia del contenido real de la ley va a tener una especie de reacción en cadena. La gente va a creer que ya no tiene la obligación de registrarse en ese padrón, que lo entiende como afiliación, desgraciadamente »³⁰¹.

Mentionner cette ignorance ne suffisait évidemment pas à la combler, et il fallait donc, dans un second temps, non seulement expliquer l'importance des Confédérations et cámaras mais aussi défendre le registre obligatoire qui était entre autres, faut-il le rappeler, la source première de revenus première pour ces organisations. Castellanos, dans son énoncé de principes, s'appliqua d'abord à expliquer qu'en tant qu' "institutions publiques autonomes", les cámaras et Confédérations ne dépendaient pas du gouvernement sinon qu'elles devaient être conformes aux dispositions de la loi et remplir leur fonction d'intérêt public.

« (...) el modelo mexicano de cámaras de Comercio y de Industria, (...), ha dado origen a una fórmula que resulta adecuada, independientemente de las adecuaciones o perfeccionamientos que sea necesarios para lograr el desarrollo adecuado de las cámaras y su presencia en la vida nacional, para asegurar que las empresas cuenten con

²⁹⁹ On y présente les cas allemand, italien, français, espagnol, américain et anglais.

³⁰⁰ José de Jesus Castellanos López, La naturaleza de las Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo, *Op.Cit.*, p.14.

³⁰¹ Francisco Javier de Legaretta, de la Cámara Nacional del Pequeño Comercio, cité par Gerardo Albarrán de Alba et Francisco Mayolo López (14 août 1995), *Op.Cit.*, p.36.

instituciones intermedias entre ellas y el Estado, que a través de la unión de fuerzas y de esfuerzos, permitan una representación y defensa equilibrados frente a los órganos gubernamentales, a la vez que son instituciones de apoyo a su desarrollo »³⁰².

Pour contrer les détracteurs de la loi se plaignant de la mauvaise représentativité des institutions camarales, il convenait ensuite de rappeler avec force insistance que les cámaras ne représentaient pas les intérêts des commerçants ou industriels mais que leur responsabilité était de représenter le Commerce et l'Industrie et qu'elles étaient ainsi en favorisant la prospérité du pays non seulement les organes de consultation de l'État mais de toute la société.

«Esto es algo que se debe reflexionar en estos momentos que vive el país, cuando surgen voces que por sus intereses particulares se oponen a reformas estructurales de fondo que ayudan a la vida productiva nacional. Esas mismas voces son las que se han levantando contra las cámaras, aduciendo que no los representan, cuando, como queda explicado, las cámaras están integradas por las empresas, pero no las representan a ellas como institución, sino a la actividad económica respectiva»³⁰³

Il importait aussi de persuader les interlocuteurs (que ce soit les milieux d'affaires ou les instances gouvernementales) que la nature et le statut des cámaras, en soi bénéfiques pour le pays, appelaient nécessairement à un enregistrement obligatoire de toutes les entreprises, et que cet enregistrement ne constituait pas un acte associatif parce que le modèle mexicain combinait des caractéristiques du modèle anglo-saxon et du modèle continental européen. À cet égard, le rappel de l'historique de toutes les modifications apporter à la *Ley de cámaras*, a permis, entre autres, à Castellanos de conclure que :

«queda claro, aunque tardíamente, que (...) se clarificó quiénes son los auténticos socios de las cámaras, y que no es un acto coercitivo ni corporativista, la agremiación de quienes asumen el control y dan cuerpo a las Cámaras, manteniendo la distinción entre lo que es un registro de las empresas del sector y lo que es el acto asociativo de quienes integran y dirigen las Cámaras de Comercio y de Industria en el país»³⁰⁴.

³⁰² José de Jesus Castellanos López, *La naturaleza de las Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo*, *Op.Cit.*, p.45.

³⁰³ José de Jesus Castellanos López, *Representación y corporativismo en las Cámaras de Comercio y Industria*, *Op.Cit.*, p.11.

³⁰⁴ *Ibidem*, p.26.

La Cour Suprême n'avait donc ni compris la raison d'être de l'article 5 de la loi en matière d'enregistrement des entreprises, ni procédé à une analyse précise des termes de la loi car son jugement était fondé sur une supposée obligation de s'*afiliar* alors que le texte de loi parlait de s'*inscribir* dans un registre qui serait tenu par la *cámara*³⁰⁵. Même s'il était bon de rappeler que l'inscription à un registre n'équivalait pas juridiquement à une affiliation, cette distinction de Castellanos López risquait cependant de n'être que toute théorique pour les hommes d'affaires qui se retrouvaient de toute façon devant l'obligation de payer leurs cotisations. Il était donc important pour les *cámaras* de chercher à assouplir l'opinion largement répandue selon laquelle l'affiliation obligatoire à une *cámara* était nécessairement négative et violait les principes de la liberté d'association. Pour ce faire, un rappel des expériences internationales s'avérait des plus commodes. Castellanos invoqua, entre autres, le Tribunal Constitutionnel espagnol qui, dans une cause semblable au cas mexicain, avait statué que "de hecho el estar integrado a las Cámaras no impide la libre afiliación a otras asociaciones ni la realización del libre desarrollo de la personalidad", et que, de plus, l'enregistrement obligatoire "se justifica en lo que ahora importa, por las características de los fines de interés público que se persigan y de las que ha de resultar, cuando menos, la dificultad de obtener tales fines sin recurrir a aquella afiliación"³⁰⁶.

Non seulement fallait-il démontrer que le modèle pluraliste américain ne convenait pas au contexte mexicain car le système et la culture politiques divergeaient considérablement et qu'il aurait nui en particulier à la représentation de la petite et moyenne entreprise³⁰⁷, mais il fallait aussi brosser un portrait flatteur du modèle corporatiste européen et japonais afin de contrecarrer toute velléité du gouvernement d'abolir le système camaral et afin de l'encourager plutôt à le renforcer.

« Contar con organizaciones intermedias fuertes implica ventajas para el sector empresarial y para nuestro país, situación que ha sido claramente visualizada en los principales países europeos y asiáticos, quienes cuentan con un régimen obligatorio de registro en sus cámaras, y que han solventado la polémica sobre la pérdida de libertades individuales »³⁰⁸.

L'argumentaire pour préserver l'inscription obligatoire au registre des *cámaras* n'aurait évidemment pas été complet sans une démarche pour chercher à revaloriser ce dernier et à légitimer les

³⁰⁵ *Ibidem*, p.29.

³⁰⁶ *Ibidem*, p.31.

³⁰⁷ Voir citation de la Canacinfra sur le sujet p. , qui est en fait un emprunt direct de Castellanos dans Operación y presencia de las cámaras en otros países. Tendencias actuales y resultados, p.2.

³⁰⁸ José de Jesus Castellanos López, Operación y presencia de las cámaras en otros países. Tendencias actuales y resultados, *Op.Cit.*, p.1. Voir aussi, "en Europa no existe duda acerca de la característica de "intergración obligatoria" a las Cámaras sin que ello constituya una violación a la libertad y, por lo tanto al derecho humano correspondiente» dans José de Jesus Castellanos López, Representación y corporativismo en las Cámaras de Comercio e Industria, *Op.Cit.*, p.22.

cotisations y étant associées. Non seulement s'est-on appliqué à expliquer que le registre avait une fonction d'information sur l'économie absolument indispensable pour les Confédérations et cámaras qui devaient défendre au plus haut niveau de leur savoir et de leur compétence les intérêts du Commerce et de l'Industrie, mais on n'a pas hésité à utiliser des arguments de type pécuniaire, que d'aucun pourrait juger vaseux.

«Es éste un registro que sin ser propiamente censal, de acuerdo a las características de este tipo de investigaciones, puede ser incluso más efectivo que los censos económicos que quinquenalmente realizan las autoridades, ya que permite obtener información más fresca, y sin la erogación de los recursos que actualmente se destinan para la realización de dichos censos »³⁰⁹.

Pour justifier le fait que le registre avait aussi pour fonction d'assurer les revenus pour le fonctionnement des Confédérations et cámaras à travers une échelle de cotisations proportionnelles à la taille des entreprises, Castellanos a avancé l'argument que :

«Las cámaras, como hemos visto, forman parte de la estructura organizada del Estado, con la característica de Instituciones publicas autonomas. Para conseguir lo último, la autonomía, y no depender del Gobierno, fue necesario buscar una forma pública de financiamiento, pero que no fuera a través de la Administración Pública. »³¹⁰.

Si les Confédérations étaient prêtes à admettre que l'affiliation des entreprises n'était pas obligatoire, il n'était pas question cependant d'accorder cette concession aux cámaras. Il était donc, à cet égard, élémentaire pour les Confédérations de soutenir que, pour remplir adéquatement leur fonction consultative avec l'État, elles ne pouvaient avoir affaire qu'à des représentants en nombre restreint et étant entre eux sur le même pied d'égalité, car sans cela leurs actions et demandes manqueraient de cohésion et de force. Dans cette même veine, Castellanos chercha à réfuter les arguments de certaines cámaras (voir en particulier ceux de la Caintra-Nuevo Leon et de la Canaco-Monterrey) qui prétendaient que la même règle de droit sur l'affiliation des entreprises s'appliquait à leurs relations avec leur Confédération, en affirmant que :

«En cuanto la relación de las cámaras y sus Confederaciones ésta es diferente. Aquí sí, todas las cámaras integran las Confederaciones, y su pertenencia es obligatoria. Esto no viola ninguna garantía individual, puesto que se trata de las

³⁰⁹ José de Jesus Castellanos López, Representación y corporativismo en las cámaras de comercio e industria, *Op.Cit.*, p.27.

³¹⁰ *Ibidem*, p.29.

reglas con que la Ley constituye y organice las instituciones Públicas de referencia. Esto significa que la autonomía respecto de otras instancias, no lo es respecto de las Confederaciones, ya que aquellas están obligadas a cumplir con los acuerdos de las asambleas de ellas, ya que las Confederaciones son ellas mismas agrupadas, por lo que no cumplen por algo impuesto por un tercero, sino decidido por ellas mismas. La relación es de institución a institución»³¹¹.

D'autre part, il s'agissait aussi pour les institutions camarales de se défendre contre l'une des principales critiques à leur égard soit, leur mauvaise prestation de services auprès de leurs membres. Une des répliques consistait à dire que ceux qui se plaignaient des services des cámaras "no están preparados para aprovecharlos y usarlos (información) o (...) no se acercan a sus cámaras demandando los apoyos requeridos"³¹², et que de toute façon la gamme de services offerts par les cámaras dépendait du principe que ces dernières ne pouvaient pas compétitionner avec leurs propres membres qui dispensaient eux-mêmes des services. Pour justifier leur existence auprès de leurs membres, les cámaras devaient quand même faire ressortir le fait que le service principal qu'elles donnaient était la fonction consultative.

«Esta [función consultativa] es una labor pública que, incluso, no podrían prestar las propias autoridades, ya que ellas no se pueden asesorar a sí mismas, formularse propuestas a sí mismas desde el punto de vista de los intereses generales de las actividades productivas o informar imparcialmente a los integrantes del sector de los efectos positivos o negativos de las medidas que adopte »³¹³.

Comme les élites politiques et les milieux d'affaires, pour ne pas parler de la société en général, ne comprenaient ni ne connaissaient la *Ley de Cámaras* et le rôle des chambres, les Confédérations et cámaras se devaient bien sûr de les convaincre de leur utilité et importance pour le pays. Souvent accusées de mal représenter leurs membres, les cámaras étaient donc placés devant la difficile tâche de chercher à convaincre du fait qu'elles étaient particulièrement importantes "para las empresas micro, pequeñas y medianas que por sus propias características y estructura difícilmente pueden establecer un proceso efectivo de interrelación, consulta, gestión y defensa de sus intereses ante las autoridades, mientras que por otro lado les es prácticamente imposible realizar estudios económicos y de comercio exterior, o proponer estrategias de fomento industrial acordes con una determinada

³¹¹ *Ibidem*, p.27.

³¹² *Ibidem*, p.31.

³¹³ *Ibidem*, p.32.

cadena productiva o sector de la producción"³¹⁴. Il importait également de prouver leur utilité dans l'arène politique et leur importance pour la société et de réfuter les critiques selon lesquelles elles étaient grâce au corporatisme indéfectiblement de collusion avec l'État. Et Castellanos de dire :

«Las corporaciones son cuerpos intermedios de la sociedad que ayudan a la vertebración de la sociedad, constituyendo un tramado social multiforme que asegura la participación de todos en la tarea cotidiana de asegurar que las personas puedan incidir en la toma de decisiones de las autoridades a través de lo que ahora se conoce com "democracia participativa"»³¹⁵.

Nous ne saurions passer sous silence le fait que ce discours de Castellanos sur le corporatisme comme système d'intermédiation des intérêts entre l'État et le secteur privé, n'a pas été souvent repris par les institutions camarales qui ont plus souvent qu'autrement nié publiquement l'existence de toute forme de corporatisme entrepreneurial, considérant que la perception négative associée généralement au terme "corporatisme" leur serait néfaste³¹⁶. Plus nuancé et honnête, Castellanos admettait donc que les Confédérations et cámaras appartenaient à une structure organisationnelle de type corporatiste, mais soulignait que contrairement au corporatisme politique de type fascisant où les décisions étaient imposées du haut vers le bas, le système mexicain se caractérisait par l'autonomie accordée aux institutions intermédiaires qui représentaient le Commerce et l'Industrie, "ya que fueron los propios miembros de las cámaras quienes se opusieron a cualquier modelo de organización que económica o políticamente pudiera significar una subordinación al Gobierno"³¹⁷. Afin de bien prouver qu'elles n'avaient pas été et n'étaient toujours pas des marionnettes du gouvernement, les Confédérations et cámaras avaient d'ailleurs tout avantage à rappeler à l'opinion publique les luttes historiques qu'elles avaient menées contre le gouvernement (cf. en particulier, sous la Présidence de Luis Echeverria et la nationalisation des banques). Il convenait aussi d'insister sur l'importance qu'elles pouvaient avoir dans la formulation des politiques publiques en remémorant, entre autres, leur rôle et influence dans la mise en place du Pacte de Solidarité Économique et ses phases subséquentes, comme dans les travaux de sa Comisión de Seguimiento y Evaluación, lors des négociations du Traité de Libre-Échange, et les accords avec divers pays d'Amérique Centrale et Latine. Non seulement fallait-il expliquer que les cámaras et le régime les encadrant n'étaient pas rétrogrades et étaient plus adaptés au Mexique que le modèle pluraliste, mais

³¹⁴ José de Jesus Castellanos López, *Operación y presencia de las cámaras en otros países. Tendencias actuales y resultados*, *Op.Cit.*, p.2.

³¹⁵ José de Jesus Castellanos López, *Representación y corporativismo en las Cámaras de Comercio e Industria*, *Op.Cit.*, p.33.

³¹⁶ Voir, entre autres, la réaction du Président de Canacindra dans *Proceso* (14 août 1995), *Op.Cit.*, p.36.

³¹⁷ José de Jesus Castellanos López, *Representación y corporativismo en las Cámaras de Comercio e Industria*, *Op.Cit.*, p.35.

il fallait également plaider que leur renforcement était nécessaire dans le contexte de modernisation que vivait le pays.

«Este proceso de modernización no parece viable sin el apoyo de organizaciones intermedias fuertes, representativas y eficientes que auxilien a la Administración en la conformación e instrumentación de políticas eficaces de fomento, y que ofrescan a sus representados los servicios que les permitan orientar plenamente sus esfuerzos a la tarea productiva para la cual cada empresa fue creada »³¹⁸.

Ce discours articulé par Castellanos et qui allait généralement être repris par les Confédérations et cámaras, du moins dans ses grandes lignes, constituait donc une défense dans les règles du système, et ne représentait en rien la plate-forme de revendications, si ce n'est des allusions aux avantages que pourraient conférer un "renforcement" du régime. Il s'agissait donc de formuler un plaidoyer cohérent qui puisse éventuellement prétendre gagner aux institutions camarales un peu plus de légitimité idéologique et reconstruire un certain capital d'appuis politiques auprès des instances gouvernementales. Il importait ainsi de s'adresser tant aux milieux d'affaires désillusionnés qu'aux élites politiques soucieuses de leur image, en leur présentant un argumentaire sobre et peu susceptible de déclencher la controverse. Les institutions camarales choisirent par conséquent d'éviter d'aborder de front des questions sensibles et épineuses telles que les problèmes de représentativité, de juridiction et d'organisation des cámaras, ou des modalités de la concertation avec les instances étatiques, et se ménagèrent en quelque sorte une porte de sortie en ce qui avait trait à la problématique de l'affiliation. En effet, si la nouvelle législation devait statuer que l'affiliation aux cámaras devait être volontaire, les cámaras ne perdraient pas la face et pourraient garder la tête haute _ N'avaient-elles pas d'elles-mêmes admis, dès le départ, que juridiquement l'affiliation obligatoire n'existait pas?

En bref, si les cámaras ne pouvaient éviter que le débat porte sur le problème de l'affiliation obligatoire, elles avaient intérêt à montrer que les problèmes qu'elles avaient rencontrés jusqu'alors n'étaient pas dus à la *Ley de Cámaras* en soi, mais à sa mauvaise interprétation et application, que le modèle mexicain d'intermédiation entre l'État et le secteur privé, à l'instar du modèle européen, était beaucoup plus adéquat à la réalité nationale que le modèle anglo-saxon, et qu'elles seules pouvaient servir la société et les milieux d'affaires en leur garantissant de défendre non pas les intérêts d'un groupe précis mais bien ceux de l'économie du pays. Confédérations et cámaras devaient chercher à

³¹⁸ José de Jesus Castellanos López, Operación y presencia de las cámaras en otros países. Tendencias actuales y resultados, *Op.Cit.*, p.1.

entrer le plus tôt possible dans le débat, afin de ne pas être prises de cours par leurs opposants et montrer qu'elles n'étaient pas sourdes à des réformes et à la discussion. Elles optèrent donc pour un discours relativement articulé qui plaidait en faveur de leur caractère indispensable et qui cherchait à convaincre de leur volonté de s'améliorer, tout en cherchant cependant à esquiver les questions délicates, et à démontrer qu'une abolition du système à travers la prolifération d'associations patronales peu représentatives qu'elle provoquerait nuirait encore davantage au pays

Il convient finalement de mentionner que les Confédérations et cámaras n'abordèrent en aucun temps la problématique du réseau parallèle des associations patronales indépendantes, si ce n'est pour signaler son existence dans le dessein de prouver que la liberté d'association existait bel et bien au Mexique. En s'abstenant de commenter et de demander que l'on se penche sur la question de l'organisation et du pouvoir des grands organismes autonomes de représentation du secteur privé, et en particulier de l'influent Consejo Coordinador Empresarial (CCE), elles se gardèrent bien de chercher à se les mettre à dos. Si ceux-ci, au premier abord, aurait pu favoriser une redéfinition pluraliste du système d'intermédiation entre l'État et le secteur privé, ils préférèrent appuyer la survivance des institutions camarales quoiqu'en s'évertuant à ne pas prendre part au débat. Vu sa composition organisationnelle interne et son rôle d'interlocuteur *de facto* privilégié des instances gouvernementales, le CCE préférait que les autorités reconduisent le régime des cámaras plutôt que de devoir risquer d'être lui-même remis en question. Réagissant à la décision de la Cour Suprême, le Président du Consejo, Héctor Larios Santillán, a ainsi déclaré que si les cámaras devaient chercher à donner de meilleurs services à leurs membres, le registre obligatoire devait absolument être maintenu. Il considérait toutefois que les cotisations devaient devenir optionnelles en fonction des services rendus aux membres, afin de convaincre les hommes d'affaires de se rapprocher et de se réapproprier leurs cámaras. Il fallait absolument que les milieux d'affaires, et spécialement la petite et moyenne entreprise, participent aux institutions camarales de leur propre gré et avec conviction pour qu'ils puissent efficacement faire valoir leurs intérêts, car, soulignait-il, les grandes firmes vouées à l'exportation étaient les seules à se défendre. À la question "Nous trouvons-nous devant la fin de l'affiliation obligatoire aux cámaras?", Larios Santillán répondit :

« No, siento que no. Es más bien el principio de que la gente se acerque a las cámaras por convicción, como ocurre en otras organizaciones de libre afiliación, en las que la gente puede expresar sus ideas. En las cámaras también las pueden expresar. Pienso que debe existir el registro obligatorio, porque el peligro es que se pierda la posibilidad de tener una estadística en el país si nos dividimos en

100,000 organizaciones. Entonces, necesitamos estar muy atentos a que estos cambios no vengan a deteriorar todavía más la situación que ya tenemos »³¹⁹.

Quoiqu'il en soit, il ne suffisait pas aux Confédérations de déterminer leurs positions, il s'agissait maintenant de tout mettre en œuvre pour les défendre auprès des Autorités. La Comisión Especial para el Estudio y Análisis de los Organismos Empresariales qui jouait déjà le rôle de comité de liaison entre les Confédérations et les principales cámaras, se chargea aussi d'assurer les contacts avec la Secofi. Quelques réunions entre des représentants des institutions camarales et les hautes instances de la Secofi eurent lieu au cours de l'hiver et du printemps de l'année 1995, pour déterminer les modalités de leur concertation future.

▪ **Les rondes de concertation et les différentes versions de projets de loi proposées**

Les Autorités accordèrent donc aux Confédérations le privilège de participer à la genèse de la nouvelle législation sur les organismes de représentation officiels du secteur privé, en établissant des rondes de concertation avec celles-ci. En fait, il s'agissait moins de la tenue "physique" de réunions, même si à quelques reprises les représentants des institutions camarales et de la Secofi se rencontrèrent, que de l'envoi par le Ministère d'avant-projets de loi préliminaires que les institutions camarales désignées (la Concanaco, la Concamin, la Canacinfra, la Canaco-D.F., la Canaco-Monterrey et la Caintra-Nuevo Leon) étaient invitées à juger et à commenter. La Secofi a ainsi présenté, dans le plus grand secret, différentes versions de législation (au moins une par mois) aux Confédérations et cámaras. Ces dernières disposaient chacune de quelques jours pour analyser l'initiative qui venait de leur être envoyée et la renvoyer annotée et commentée aux instances responsables de la Secofi³²⁰. Pour les avants-projets importants, les institutions camarales cherchaient en général à s'assurer à travers leur comité de liaison de la Commission Spéciale qu'elles suivaient bien la même ligne de conduite dans leurs réponses au gouvernement. Il convient de souligner que les Confédérations proposèrent aussi, de leur propre initiative, quelques

³¹⁹ Héctor Larios Santillán, Président du CCE, cité dans Gerardo Albarrán de Alba et Fernando Mayolo López (14 août 1995), *Op.Cit.*, p.36.

propositions de projets de loi, mais auxquelles, de l'aveu même de Luis Miguel Pando, Directeur Exécutif de la Canacinfra et de Guillermo Beltrán Perez de la Caintra-D.F., la Secofi ne portait aucune attention.

Cette correspondance intensive entre les instances de la Secofi et les Confédérations et cámaras allait déboucher sur une guerre d'usure entre les deux camps. Le ministère allait en effet revenir maintes fois à la charge pour faire accepter ses offres, qui d'ailleurs changeaient selon que le Ministre et/ou le sous-ministre s'intéressaient ou se désintéressaient de la réforme, en n'hésitant pas à renier ses conditions et promesses antérieures. Les institutions camarales, quant à elles, non seulement ne se décourageaient pas de répéter inlassablement leurs positions, mais s'enhardirent progressivement à émettre des revendications de plus en plus robustes, voyant que le gouvernement, qu'elles croyaient encore en mai 1995 prêt à faire table rase du régime corporatiste³²¹, s'était commis dans la réforme de la loi et ne semblait pas préparé à affronter la lourde tâche et les conséquences de la mise en place d'un modèle pluraliste.

Lorsqu'elles considéraient que la situation s'enlisait ou qu'elles pouvaient en profiter, les Autorités n'hésitèrent néanmoins pas à réaliser des coups d'éclat pour reprendre le haut du pavé. Comme nous le verrons plus loin, elles tentèrent ainsi, entre autres, à plusieurs reprises d'imposer des modifications et des conditions de toute dernière minute alors que devait être déposé un projet de loi (cf., lors du dépôt avorté d'un projet de *Ley de Cámaras* en mars-avril 1996, de la présentation de l'initiative présidentielle à la Commission législative et du dépôt du *Dictamen* au Congrès). Les élites politiques, même si elles permettaient aux institutions camarales de prendre part au processus de réforme de la législation et disaient rechercher leur assentiment, se sont ainsi assurées, pour bien prouver qu'elles avaient le contrôle sur la prise décision, de leur rappeler sans cesse que leur privilège en tant qu'interlocutrices privilégiées de l'État était fragile.

Avant de nous lancer dans une analyse plus approfondie de la ronde de concertation entre la Secofi et les institutions camarales, il conviendrait peut-être ici de situer cette étape à l'intérieur du processus global de la prise de décision ayant caractérisé la réforme de la *Ley de Cámaras*, afin de pouvoir mettre en perspective la participation des cámaras.

Le processus de réforme de la *Ley de Cámaras* s'est donc amorcé par une longue séquence de pourparlers exclusivement réservés aux hauts cadres de la Secofi et à celles des Confédérations et

³²⁰ À titre d'illustration, voir en Annexe, un exemple d'initiative de projet de loi annotée manuscritement et une lettre de commentaires de la Canaco-D.F.

³²¹ Il est intéressant de constater à ce sujet que, dans sa classification des pays selon leur modèle de représentation du secteur privé, Castellanos note que "Brasil y México están actualmente en proceso de reformar su sistema de cámaras del mixto hacia el anglo sajón puro". Cf., José de Jesus Castellanos López, Operación y presencia de las cámaras en otros países. Tendencias actuales y resultados, *Op.Cit.* p. 6.

plus importantes cámaras. Suivant les règles établies du processus législatif du pays, le projet de loi allait ensuite être déposé, le 4 septembre 1996, devant la commission législative lui correspondant pour y être étudié et analysé. Rappelons que comme les commissions législatives ont la faculté de demander des amendements et modifications aux initiatives lui étant soumis, et que la Comisión de Comercio, lorsque l'avant-projet fut prêt, était présidée par le député PANiste Ocejo Moreno³²², l'Exécutif lui a adjoint par décret la Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial d'allégeance PRIste afin de minimiser les risques de remaniements de son avant-projet. Par la suite se prévalant de leur prérogative d'entendre les témoins et représentants qui leur conviennent en plus des différents partis politiques présents au Congrès, les "Commissions Unies" ont convoqué à une audience toutes les Confédérations et cámaras qui désiraient faire valoir leurs points de vue, mais ont refusé net d'entendre des hommes d'affaires à titre individuel et les petites associations dissidentes (cf., en particulier, la ANIT). Il importe aussi de souligner au sujet des travaux des Commissions, que les principes de l'indépendance du pouvoir législatif y ont été, de l'aveu même d'Ocejo Moreno, largement violés. En effet, ce dernier se voyait presque quotidiennement obligé de rendre des comptes aux instances de l'Exécutif qui exerçaient de fortes pressions pour que soit approuvé tel quel le texte de la réforme présidentielle. Le dépôt devant la Chambre des Députés, le 13 novembre 1996, de l'initiative présidentielle de la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* n'allait pas pour autant clore le débat sur la réforme, car la polémique allait s'infiltrer entre et au sein même des partis (cf., entre autres, la confrontation entre les députés et les sénateurs PANistes). Finalement, la loi était approuvée le 5 décembre 1996 avec une votation de 335 votes contre 26, suite à un débat houleux à la Chambre.

Le processus de la genèse et de l'approbation de la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* a donc été caractérisé par des canaux institutionnels de prise de décision bien précis auxquels ont pu ou non participer des acteurs triés sur le volet.

Nous disposons d'indices tangibles sur l'évolution du processus de concertation entre la Secofi et les institutions camarales, soit la majorité des versions de projets de loi ayant été proposées. S'il serait bien sûr des plus intéressants de présenter point par point chacune d'elles,

³²² Il n'est pas inutile de souligner qu'Ocejo Moreno avait par ailleurs déjà été Président de la Coparmex et qu'il avait depuis peu engagé José de Jesus Castellanos López pour principal conseiller sur ce dossier.

faute d'espace et de crainte de rendre la lecture trop ardue, nous nous contenterons de souligner les changements significatifs de chaque proposition. Nous nous concentrerons essentiellement sur les dispositions législatives liées aux questions de l'affiliation, des cotisations et des sanctions y étant liées, de l'objet des Confédérations et cámaras, de la création et de la juridiction des cámaras, des revenus, et des liens entre les Confédérations et leurs cámaras, car ce sont les thèmes qui ont le plus attiré notre attention jusqu'à présent, et examinerons les énoncés de principes introductifs des propositions quand il y aura lieu. Il va sans dire que les clauses relatives aux attributions et au pouvoir de la Secofi, et celles concernant l'organisation et le fonctionnement internes des confédérations et cámaras sont d'une extrême importance, néanmoins comme elles n'ont pas fait l'objet d'une grande polémique, nous avons cru bon de ne pas les aborder afin de ne pas surcharger notre examen. D'ailleurs, comme notre étude porte, non pas sur la loi en tant qu'entité juridique, mais bien sur les rapports de force qui ont pu conduire à sa rédaction et à son approbation, nous veillerons de plus à rappeler lorsque nécessaire les intérêts et les enjeux cachés derrière les dispositions³²³ et à présenter les circonstances politiques ou autres, et les prises de position significatives quand il y a lieu. Nous aurions pu présenter par grands thèmes l'évolution des différents avant-projets de loi, mais avons préféré, compte tenu de notre cadre théorique, opté pour un exposé chronologique des versions afin d'en mieux détacher les grands temps. Finalement, il convient de noter que les versions que nous avons en notre possession ne présentent pas les mêmes caractéristiques de présentation; en effet, d'une part, certaines sont intitulées selon le principe de "Version 1", "Version 2" etc. mais leur ordre ne répond pas nécessairement à la vraie séquence chronologique des initiatives, et, d'autre part, certaines sont datées précisément (et même horodatées) alors que nous n'avons qu'une indication imprécise du mois pour d'autres. De manière à réduire la confusion que pourrait provoquer cet imbroglio, nous avons choisi de rebaptiser les différentes versions sur le modèle "Avant-projet #1, 2, etc.". Le lecteur voudra bien néanmoins garder en mémoire que ce système d'appellation n'est conforme ni aux titres originaux, ni surtout à la réalité car d'autres initiatives auxquelles nous n'avons pas eu accès, ont été formulées.

³²³ Afin de s'épargner dans la mesure du possible les redites, nous considérerons que le lecteur a compris et assimilé les intérêts en jeu et concepts présentés dans les paragraphes antérieurs, et nous tenterons ainsi d'éviter de refaire les mêmes démonstration en nous référant aux thèmes généraux en question. Nous prenons ainsi, par exemple pour acquis, que le lecteur a saisi la portée et la nature du débat autour de l'affiliation ou de

- Avant-projet de loi # 1 (juin 1995)

Le premier avant-projet de loi, intitulé "Anteproyecto de Ley de Instituciones camaras" aurait été présenté par la Secofi aux Confédérations et cámaras impliquées en juin 1995, avant même que ne soit officiellement rendu le jugement de la Cour Suprême (comme d'ailleurs les deux initiatives ultérieures). On ne peut au départ que remarquer qu'il ne s'agit en rien d'une tentative de réformer le système d'intermédiation sur un modèle pluraliste. En fait cet avant-projet, comme toutes les versions suivantes, constitue véritablement une révision des dispositions de la *Ley de Cámaras* et non son abrogation comme le craignaient à l'origine les institutions camaras. Cette première proposition législative comporte en introduction un énoncé de principes des plus intéressants car il présente les grandes orientations visées par la législation et les intérêts ayant présidé à la réforme. Ce préambule expose et souligne ainsi que :

- les Confédérations et cámaras ont rendu et rendent toujours d'importants services à la société en tant qu'interlocuteurs à l'appui et à la formulation de politiques publiques, des interlocuteurs devenus d'autant plus nécessaires avec les impératifs et exigences liés à la globalisation (cf. , en particulier, l'ALÉNA et les Pactes Économiques).
- l'adoption d'une nouvelle législation s'avérait nécessaire, d'une part, parce que le jugement de la Cour Suprême l'imposait, et , d'autre part, parce qu'il fallait procéder à un renforcement des cámaras pour que leur mode de fonctionnement s'accorde à la modernisation des institutions et de l'Économie.
- La modernisation des institutions camaras visent à leur fournir une meilleure représentativité et légitimité dans leurs interactions avec les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux et le pouvoir Exécutif, Législatif et Judiciaire. L'inscription au registre des cámaras doit demeurer obligatoire puisque les cámaras représentent l'intérêt général de l'Industrie et du Commerce et non des intérêts particuliers; si les entreprises veulent exercer leur liberté d'association et faire valoir leurs intérêts particuliers, elles peuvent le faire à travers les associations civiles (ou syndicats patronaux) qu'elles choisissent librement. Sont clairement distingués dorénavant **l'inscription au registre qui est obligatoire et l'acte associatif qui est volontaire, et sont éliminées les cotisations pour devenir membres associés afin de favoriser le principe démocratique d'universalité et d'accessibilité de tous, la participation et la représentativité.**
- Pour être autonomes et libres et afin que soit évitée une mainmise par de grands groupes économiques, les cámaras doivent percevoir des cotisations (proportionnelles à la

l'inscription au registre obligatoire, et que nous n'aurons pas à en refaire la description ou à expliquer quels sont les avantages de chaque partie.

capacité économique des entreprises) pour le registre afin de ne pas être totalement dépendantes de l'État. Le registre désormais revêt une nouvelle importance comme service public décentralisé que les cámaras fournissent en collaboration avec l'État, son objet et son opération sont mieux définis, et lui est octroyé une nouvelle vocation de diffusion de l'information.

- La nouvelle législation établit clairement que les cámaras contribueront au financement de leur Confédération par le versement de 15% des revenus obtenus de l'inscription au registre, ce qui fournira aux cámaras la liberté économique de disposer totalement des revenus obtenus par d'autres moyens, en particulier les services destinés préférentiellement à la micro-, petite et moyenne entreprise
- La loi réaffirme le lien obligatoire entre les cámaras et leur Confédération correspondante afin de favoriser la représentation au niveau national.

Plus précisément, la première version de l'avant-projet de loi comprenait les clauses juridiques suivantes³²⁴.

Les dispositions relatives au statut des cámaras et confédérations

L'article 3 de l'"Anteproyecto de Ley de Instituciones camaras" établit que les cámaras et Confédérations sont des "institutions publiques, autonomes, apolitiques, avec une personnalité juridique propre, et décentralisées par collaboration".

Les dispositions relatives à l'affiliation, au registre et aux cotisations

L'article 12 dicte que toute entreprise est obligée de s'inscrire dans le registre ou recensement de la cámara qui lui correspond selon son domicile et son activité et d'en payer les frais, toutefois le fait de s'inscrire dans le registre de la Cámara correspondante, ne constitue pas un acte associatif. Pour participer aux Assemblées générales et pour être élu comme membre du Conseil Directif, comme pour faire usage des services établis par la cámara, l'entreprise inscrite devra manifester sa volonté de participer comme membre actif, selon les termes de l'article 15, sans frais additionnels pour ce faire (art. 12 et 15). Les entreprises ayant rempli leur obligation de s'inscrire au registre de la cámara leur correspondant, pourront aussi s'inscrire comme "membres coopérants" dans une autre cámara, dont les droits sont établis dans les statuts de chaque cámara, mais qui en dans aucun cas n'auront un droit de vote, ni le droit d'occuper des postes de direction (art. 15).

Pour l'inscription au registre, les cámaras percevront annuellement un montant qui ne sera pas inférieur à l'équivalent de 5 jours de salaire minimum, ni supérieur à l'équivalent de 20 fois le montant mensuel du salaire minimum. Le montant sera fixé en fonction de la capacité économique de l'entreprise, selon les calculs qu'établiront les statuts de chaque cámara et qui devront être approuvés par la Secofi (art. 12).

Les membres actifs ont le droit de participer à l'Assemblée générale de leur cámara, de voter ou de pouvoir être élu comme membres du Conseil Exécutif ou pour d'autres charges de direction ou de représentation (sauf les personnes qui occupent une charge publique ou les dirigeants de partis politiques). Ils peuvent recevoir d'autres services prévus dans les statuts de leur cámara contre le paiement de frais de services approuvés par le Conseil de Direction (art. 15).

³²⁴ De manière à bien cerner les dispositions relatives aux sept angles d'approches que nous avons privilégiés et de manière à offrir la possibilité au lecteur de pouvoir les comparer aisément entre les différentes versions de projet de loi, nous n'avons pas hésité à répéter certaines clauses.

Les dispositions relatives à l'objet des cámaras et des confédérations

L'article 8 fixe que l'objet des cámaras est de représenter et défendre les intérêts généraux des activités nationales du commerce, de la prestation de services en général, de la prestation de services touristiques ou de l'industrie, devant toute forme d'autorités fédérales, étatiques, et ou municipales, selon leurs compétences, tout comme devant d'autres institutions publiques ou privées, nationales ou internationales. Elles doivent agir comme organes de consultation des gouvernements fédéral, étatiques et/ou municipaux, selon le besoin, afin de porter l'attention sur les besoins des secteurs qu'elles représentent et afin de résoudre les problèmes économiques et sociaux qui les affectent. Les cámaras sont aussi chargées de participer à la défense des intérêts particuliers des entreprises commerciales ou industrielles, lors d'une demande expresse de celles-ci, et d'offrir à leurs entreprises-membres les services qu'elles sollicitent, dans les termes établis par leurs statuts. De plus, elles ont pour fins de promouvoir la modernisation et la recherche technologique des entreprises afin de favoriser leur productivité, recenser les activités commerciales et industrielles, de connaître et d'informer l'État du développement des activités qu'elles représentent dans leur juridiction, et d'agir comme médiateur, conciliateur ou arbitre dans les conflits entre commerçants ou industriels, à travers la Commission créée à cette fin.

L'article 32 sur les Confédérations du Commerce et de l'Industrie précise qu'en tant qu'organes de consultation de l'État, ces dernières doivent exercer la représentation nationale de leurs secteurs auprès du secteur public, centralisé, décentralisé, déconcentré, et para-étatique, comme auprès d'autres organismes du secteur privé, se battre pour l'expédition de lois, décrets, accords et dispositions qu'elles jugent nécessaires pour le développement de l'économie nationale, de l'économie de marché et de la libre entreprise, tout en luttant pour la réforme et la dérogation de ceux qu'elles estiment contraires à cette fin. Elles ont en outre à défendre les intérêts de leurs cámaras, à promouvoir le développement du commerce extérieur en maintenant des relations avec d'autres institutions connexes du pays et de l'étranger, à orienter et coordonner l'opinion des cámaras affiliées au sujet des problèmes économiques nationaux pouvant les affecter dans le développement de leurs secteurs, à promouvoir et coordonner des expositions et foires nationales et internationales.

Les dispositions relatives à la création et à la juridiction des cámaras

De manière générale, le projet de loi continue à distinguer, d'une part, les cámaras de commerce qui sont composées, sur une base régionale, d'entreprises, de personnes physiques ou morales qui se vouent au commerce, à la prestation de services en général, incluant ceux touristiques, quelques soient leurs activités spécifiques, et, d'autre part, les cámaras de l'industrie qui sont soit de caractère générique pour les cámaras regroupant des entreprises industrielles de créneaux voisins, soit de caractère spécifique pour celle regroupant industries de même créneau³²⁵. La circonscription territoriale des cámaras de l'industrie de caractère générique ou spécifique comprend tout le pays, sauf lorsque le Ministère autorise la création de cámaras de l'industrie de circonscription territoriale locale (art.5).

La proposition législative comporte cependant de nouvelles clauses qui déterminent plus précisément les conditions liées à la création et à la juridiction des cámaras.

Dans un premier temps, une cámara de Commerce peut être créée et opérée si dans la circonscription où on prétend l'établir, il n'en existe pas une de même type, à moins que celle existante annonce son consentement par écrit (art.9), tandis qu'une nouvelle Cámara de l'industrie peut l'être s'il n'existe pas déjà une cámara de l'industrie de même créneau spécifique ou générique de créneaux voisins (art.10).

Non seulement faut-il pour qu'une nouvelle cámara de commerce soit établie, que la Secofi en autorise la création et ses statuts (art.9), mais il est nécessaire que le demande un groupe d'au moins 150 entreprises dont le domicile fiscal se trouve dans un même lieu et que le développement économique de la région le justifie, lequel devra être prouvé grâce à une étude du dit groupe (art.9).

En cas de concurrence entre divers groupes qui sollicitent la création d'une cámara de commerce, le Ministère, après consultation de la Confédération, confiera les tâches d'organisation à ceux qui intègrent la Délégation, et s'il n'existe pas de délégation, au groupe qui est le plus habilité à sa conception (art.9). Dans les lieux où opère une cámara de commerce, le Ministère, après consultation de la Confédération, peut approuver la création et l'opération d'une cámara de commerçants au détail, dont feront partie les entreprises ou les personnes physiques vouées au commerce qui réunissent les prérequis suivants : a) qu'elles aient moins de deux employés, b) qu'elles ne réalisent que des opérations avec le consommateur final, c) que le local dans lequel elles réalisent leurs activités ne dépasse pas une superficie de 25 mètres carrés, d) qu'elles ne

³²⁵ On peut aussi noter que c'est à la Secofi de déterminer les activités qui sont comprises à l'intérieur d'un même créneau industriel et celles qui correspondent à des créneaux voisins (art.5). Le Ministère, après consultation des Confédérations, fixe aussi le secteur auquel appartient chaque entreprise commerciale, de services en général, incluant ceux touristiques, ou industrielle (art.5). Il assigne de plus le secteur auquel appartient une entreprise quand elle propose simultanément diverses activités de commerce et de l'industrie, et qu'il existe des doutes quant à son secteur prépondérant ou principal (art.7).

soient pas propriétaires de plus d'un établissement, et e) que leurs revenus bruts au cours d'un exercice ne dépassent pas l'équivalent de dix salaires minimums annuels (art.11).

Pour créer et opérer une cámara de l'industrie il faut que :

- le sollicite un groupe d'au moins 20 industries dont le domicile fiscal se trouve en n'importe quel lieu du pays. En cas de concurrence entre différents groupes promoteurs, le Ministère, après consultation de la Confédération, confiera les tâches d'organisation au groupe le plus habilité pour sa conception (art.10)

- la future cámara dispose d'un patrimoine suffisant pour son fonctionnement de base et des revenus équivalents à vingt salaires minimums.

Les industriels qui sont inscrits dans une cámara industrielle générique pourront demander au Ministère leur séparation de celle-ci, afin d'intégrer celle qui correspond à l'activité spécifique à laquelle ils se vouent, quand et seulement quand la demande est signée par 80% des membres associés de l'activité spécialisée inscrits dans la cámara générique (art.10). Le Ministère peut aussi autoriser la création de cámaras de l'industrie génériques avec des industriels qui réalisent des activités voisines quand ceux-ci ne sont pas en condition d'en constituer des spécialisées, parce qu'ils ne réussissent pas les prérequis nécessaires (art.10).

Les dispositions relatives aux relations entre les Confédérations et les cámaras

Comme dans la loi antérieure, toute cámara du commerce ou de l'industrie est tenue d'être affiliée à sa Confédération respective, cependant elle doit contribuer obligatoirement à son fonctionnement par 15% non plus de ses revenus totaux mais de ses revenus tirés de la perception des frais d'inscription au Registre (art.25 et 31).

Les dispositions relatives aux revenus des cámaras

Le projet de loi établit donc que les revenus d'une cámara peuvent provenir des frais d'inscription obligatoires et de frais pour des services professionnels optionnels rendus, mais non de cotisations pour l'affiliation.

Les dispositions relatives aux sanctions pour les entreprises ne payant pas leurs cotisations

Une fois reçue des cámaras, la liste des entreprises ne s'étant pas inscrites à leur registre, la Secofi aura au plus 30 jours pour inviter les entreprises à se conformer au termes de la loi. Si elles ne le font, la Secofi est habilitée à dicter les sanctions correspondantes (art.14). Après les 15 jours suivants ouvrables, le Ministère sanctionnera toute entreprise ne s'étant pas enregistrée avec une amende pouvant aller jusqu'au double du paiement maximal pouvant être exigé pour une inscription. En cas de récidive cette amende pourra être dupliquée et ne libérera pas l'infacteur de l'obligation de s'enregistrer (art. 36)

En bref, cette première version de projet de loi se caractérise, d'une part, par le fait qu'elle maintient presque intact le régime et le statut des Chambres, et, d'autre part, par le fait que pour répondre au jugement de la Cour Suprême, elle distingue clairement l'inscription au Registre, qui est obligatoire et payante, et l'affiliation, qui est volontaire et gratuite. En corollaire à cette question de l'affiliation, l'initiative législative différencie explicitement, contrairement à la *Ley de Cámaras* de 1941 qui était ambiguë à cet égard, plusieurs types de membres soit, les "membres enregistrés", les "membres actifs" et les "membres coopérants", qui disposent chacun de droits différents. En ce qui a trait à la question des revenus, cette version No. 1 continue d'imposer aux entreprises des frais obligatoires d'enregistrement; elle incite cependant les cámaras à diversifier leurs sources de revenus par une plus grande prestation de services professionnels payants en ne les obligeant pas à inclure

ces gains dans le 15% qu'elles doivent remettre à leur Confédération. Il n'est nullement question cependant que l'État contribue au financement des Chambres, comme elles le demandaient, soit directement ou indirectement à travers un régime de concession gouvernementale de prestation de services publics. Il convient de souligner que ce projet de loi conserve les mêmes critères de division de juridiction entre les cámaras, même si les milieux d'affaires et certaines chambres demandaient expressément à ce qu'ils soient totalement revus pour faire place, en particulier, à des cámaras mixtes de l'industrie et du commerce, à des cámaras de commerce spécialisées, et à des Confédérations et des cámaras se vouant exclusivement à la défense des services et du tourisme. La proposition législative rectifie et précise aussi les dispositions relatives à la constitution de nouvelles cámaras qu'elles soient de commerce, de petit commerce au détail, ou de l'industrie, afin supposément d'ouvrir la voie à la création d'associations plus représentatives. Or, ces clauses continuent d'être très restrictives (cf., entre autres, l'autorisation par la Secofi et par la cámara déjà existante qui est nécessaire, l'augmentation du nombre minimal d'entreprises demandereses, et la nécessité d'en prouver l'impératif économique), ce qui répond aux inquiétudes des institutions camarales quant à la multiplication des organismes de représentation. Un des détails intéressants de ce projet de loi est l'accent important mis sur la nature apolitique des Confédérations et cámaras, ce qui reflète sans aucun doute le souci de contrer les allégations de collusion entre les dirigeants d'associations patronales et les politiciens. En effet, non seulement a-t-on intégré cette question dans la définition même du statut de ces institutions, mais on précise aussi que les détenteurs d'une charge publique ou les dirigeants de parti politique ne peuvent occuper de poste de direction ou de représentation au sein des institutions camarales. Finalement, si cette initiative législative cherche à régler la contestée question de l'affiliation et des cotisations et remanie différentes clauses, elle ne propose aucune issue en ce qui concerne leurs relations concrètes avec le gouvernement (cf., en particulier, les modalités de la concertation) et leur position vis-à-vis des organismes patronaux indépendants.

- Avant-projet de loi # 2 (juillet 1995)

Cette initiative législative intitulée "Proyecto de reglamento de la Ley de Cámaras de Comercio y de las Industria" et présentée en juillet 1995 est unique et des plus intéressantes symboliquement car il s'agit non pas d'un projet de nouvelle loi mais d'un projet d'amendement, et analytiquement, car elle a été proposée par la Concamin. Elle constitue une réplique au premier projet de loi de la Secofi, en présentant des positions plus radicales. Des revendications jugées d'ailleurs trop drastiques par le comité de liaison entre les Confédérations et cámaras pour qu'il ose

les envoyer, à la veille de la publication de la décision de la Cour Suprême. Il n'empêche qu'il s'avère instructif de présenter ici un résumé de ses principales recommandations.

Les dispositions relatives au statut des cámaras et confédérations

Ce projet d'amendement propose une modification au statut des Confédérations et cámaras qui sont désormais redéfinies comme des "institutions publiques autonomes décentralisées par collaboration qui sont régies par la loi et le présent règlement, et qui ont une personnalité et un patrimoine propres" (art.2).

Les dispositions relatives à l'affiliation, au registre et aux cotisations

L'article 9 de ce projet de règlement arrête que toute entreprise, personne morale ou physique est contrainte de s'inscrire dans le Registre Spécial tenu par les cámaras. **Cette inscription obligatoire au Registre des cámaras ne constitue pas un acte associatif**, et, en tant que tel, ne donne ni droits ni devoirs. La seule obligation à laquelle est tenu de répondre l'inscrit est de payer sa cotisation et de fournir les données qui lui sont demandées dans le Registre correspondant. L'article 12 établit, quant à lui, que les entreprises qui ont rempli leur obligation de s'inscrire au Registre dans la cámara qui leur correspond, obtiennent, sur demande écrite, le **statut d'associés actifs** ce qui les **oblige à payer mensuellement une cotisation** qui sera approuvée par l'Assemblée annuelle de la cámara. Seuls ces membres actifs auront droit d'intégrer, de voter et d'être élus dans les Assemblées des cámaras et pourront se prévaloir des services offerts par celles-ci. Quand il existe dans une même circonscription une cámara de commerce et une cámara de commerce au détail, les entreprises, personnes physiques ou morales s'étant inscrites au Registre de la cámara de commerce au détail pourront s'y inscrire comme membres actifs ou préférer la cámara de commerce. Quand il existe dans le pays deux cámaras industrielles ou plus représentant la même activité (!), les industries qui se seront inscrites au Registre de la cámara qui leur correspond, pourront s'inscrire comme membres actifs dans celle qu'elles préfèrent, ou d'en plus d'une si elles le désirent, tant qu'elles remplissent les mêmes devoirs que les autres membres, et elles bénéficieront ainsi des mêmes droits.

Les entreprises, une fois inscrites dans le Registre qui leur correspond, peuvent obtenir un statut de **membres affiliés** lorsqu'elles en expriment par écrit la volonté. Elles ne devront pas pour ce faire déboursier de cotisations et les statuts des cámaras détermineront les droits et obligations qui leur correspondent. Les **membres coopérants** sont des personnes physiques ou morales avec une activité entrepreneuriale connexe à une cámara, qui sans être obligées de s'inscrire à la cámara de leur choix (car elles se vouent à une activité autre que celle que la cámara en question regroupe et représente), sont intéressées à collaborer avec celle-ci, connaître le développement de l'activité correspondante et recevoir les services approuvés à cette fin par les statuts.

En ce qui a trait spécifiquement aux frais que doivent déboursier les entreprises aux cámaras, l'article 9 fixe que pour l'inscription au Registre, sera obligatoirement perçue une cotisation dont le montant sera approuvée par la Secofi pour chaque confédération, selon une table progressive qui prend en compte la capacité économique des entreprises. Pour être membre actif, une cotisation mensuelle devra être payée, outre les frais d'enregistrement obligatoire, dont le montant sera approuvé chaque année par l'Assemblée générale de chaque cámara, et qui, dans tous les cas, devra être déterminée en fonction de la capacité économique des entreprises (art. 12). Le projet d'amendement assoit aussi que l'entreprise qui désire devenir membre affiliée n'a qu'à en faire la demande sans avoir à déboursier de frais supplémentaires à ceux du registre, mais il omet de faire mention des cotisations liées à l'inscription comme membres coopérants.

Les dispositions relatives à l'objet des cámaras et des confédérations

L'article 6 détermine qu'en qualité d'organes de consultation de l'État, elles peuvent agir sur demande des autorités ou de leur propre initiative auprès des pouvoirs publics au niveau fédéral, étatique ou municipal, afin de divulguer l'information qu'elles jugent nécessaires pour promouvoir et défendre les intérêts légitimes du Commerce et de l'Industrie et collaborer au développement du pays. Le projet d'amendement est davantage prolix en ce qui concerne les attributions des Confédérations qui doivent, comme organe de consultation de l'État, assurer la représentation et la défense au niveau national du secteur qui leur correspond (Industrie et Commerce), promouvoir l'expédition de lois, décrets, accords et dispositions qu'elles considèrent nécessaires au développement de l'Économie nationale et de la libre entreprise, et se battre pour la réforme ou la dérogation de ceux qu'elles estiment contraires à ces fins. Elles ont, en outre, à défendre les intérêts de leurs confédérées, orienter et coordonner leur opinion sur les problèmes économiques et sectoriels au niveau national, encourager l'union, la coopération, la coordination, la formation et le développement des cámaras qui les constituent, et résoudre les controverses qui pourraient naître entre ces dernières. Finalement, l'initiative propose que les Confédérations se chargent de promouvoir devant les autorités, le développement du commerce extérieur, l'exécution de travaux publics d'utilité publique, et le développement d'un système de crédit aux conditions favorables pour la compétitivité des entreprises, qu'elles réalisent des fonctions d'arbitrage, qu'elles fournissent à leurs cámaras et membres actifs les services déterminés par leurs statuts, qu'elles arrangent des ententes entre les entreprises endettées et leurs créanciers, et qu'elles

favorisent et fournissent les instruments d'une meilleure productivité et connaissance à leurs membres et aux entreprises qui les constituent.

Les dispositions relatives à la création et à la juridiction des cámaras

Ce projet d'amendement perpétue la division territoriale pour les cámaras de commerce et la division selon les domaines d'activités pour les cámaras de l'industrie.

L'article 3 établit que la première condition pour constituer une nouvelle cámara de commerce est qu'elle "ne doit pas nuire à ses voisines" (sic). L'article 15 précise qu'il faut ensuite que les demandeurs démontrent qu'ils appartiennent à la délégation de la cámara de commerce dont ils prétendent pouvoir devenir indépendants, et que cette dernière soit en opération régulière depuis au moins deux ans. En outre, les demandeurs doivent présenter une étude socio-économique de la localité qui puisse justifier la nécessité de la cámara et garantir les ressources et les structures nécessaires pour les deux premières années d'opération.

Une cámara de commerce au détail pourra être créée lorsque au moins 50% des revenus habituels de la cámara proviennent de petits commerçants au détail, et lorsque la cámara pourra malgré tout assurer ses services habituels avec les revenus dont elle disposera. Si la création d'une nouvelle cámara de commerce au détail mettrait en péril la survie de celle existante, la Secofi n'accepterait pas la division.

Le Ministère autorisera la création d'une cámara représentant un créneau spécifique de l'industrie lorsque l'activité en question est représentée par au moins 50 entreprises, que celles-ci le demandent et qu'elle s'engage à doter la dite cámara des ressources nécessaires pour qu'elle compte sur une structure suffisante de manière à offrir les services propres à sa nature (art.3).

Les dispositions relatives aux relations entre les Confédérations et les cámaras

Les cámaras doivent nécessairement faire partie de la Confédération qui leur est assignée et leur remettre obligatoirement 15% de leurs revenus totaux.

Les dispositions relatives aux revenus des cámaras

Les cámaras puisent leurs revenus de la perception des frais obligatoires pour l'inscription au Registre, des cotisations mensuelles des associés actifs, et de la prestation de services payants à leurs membres. Elles peuvent également demander l'appui financiers directs de la Secofi, d'autres instances gouvernementales, ou d'institutions privées, pour réaliser leurs objectifs (art.5).

Les dispositions relatives aux sanctions pour les entreprises ne payant pas leurs cotisations

Sur réception de la liste des entreprises n'ayant pas rempli leur obligation de s'inscrire au Registre de la cámara leur correspondant, la Secofi émettra dans les trente jours suivants un avis aux contrevenants donnant un délai de 10 jours ouvrables aux entreprises pour en appeler. Une fois expiré le délai, la Secofi imposera l'amende correspondante et exigera le respect de la loi. L'amende sera doublé si l'entreprise persiste à ne pas payer ses frais d'inscription au Registre (art. 13). En cas de présentation de fausses données, une amende sera imposée qui ne libèrera pas le contrevenant de couvrir le montant des cotisations qu'il cherchait à éviter (art.10).

Si bien sûr le régime des Chambres du commerce et de l'industrie est gardé intact, cette proposition de la Concamin³²⁶ distingue, comme d'ailleurs le projet de loi antérieur et tous ceux qui allaient suivre, l'inscription obligatoire au registre des cámaras de l'acte associatif volontaire. Cette

³²⁶ Il convient de souligner que contrairement à toutes les versions de nouvelles lois qui allaient être proposées par la suite, cette initiative d'amendement de la Concamin ne respecte en rien l'organisation et la structure de la *Ley de Cámaras* de 1941, et est extrêmement mal rédigée (cf. plusieurs règles floues, omissions importantes et répétitions inutiles).

initiative est beaucoup moins révisionniste que le projet de loi #1, entre autres, en ce qui a trait aux cotisations et revenus, et aux critères pour la création de nouvelles cámaras. En effet, la Concamin tente d'assurer aux Confédérations le maximum de sources de revenus, en maintenant obligatoires les frais de registre, en refusant que l'inscription des membres actifs soit gratuite, en obligeant les cámaras à fournir 15% de leurs revenus totaux (et non plus 15% des revenus issus de la perception des frais d'enregistrement) et en ouvrant la voie à un financement public et privé direct des cámaras³²⁷. Elle restreint également la possibilité de créer de nouvelles cámaras. Même si les dispositions concernant la constitution de nouvelles cámaras de commerce paraissent au premier abord moins strictes que dans le premier projet de loi, elles sont, selon nous, en fait beaucoup plus limitatives, premièrement, parce que ces clauses sont rédigées d'une façon si ambiguë qu'elles laissent une large place à l'interprétation de la Secofi et des Confédérations, deuxièmement, parce que la création de délégations (qui représentent une étape nécessaire pour la création d'une cámara de commerce) est extrêmement difficile, et troisièmement, parce que compte tenu des difficultés financières déjà existantes des cámaras il est peu probable qu'une nouvelle chambre puisse ne pas leur porter atteinte. En ne permettant pas que soient formées de nouvelles cámaras de l'industrie génériques et en haussant à 50 le nombre minimal d'industries opérant dans le même domaine pour constituer une nouvelle cámara de l'industrie spécialisée, la proposition de la Concamin diminue aussi les possibilités de créer de nouvelles chambres industrielles. Il convient aussi de mentionner que cette initiative législative élargit grandement le rôle et les attributions des Confédérations, entre autres, sur des sujets qui touchent directement les milieux d'affaires mexicains (cf., en particulier, les questions du crédit et du développement technologique). Si l'on insiste beaucoup sur leur participation dans l'arène politique, les modalités institutionnelles d'une telle participation ne sont pas précisées. Le "Proyecto de reglamento de la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria" est donc relativement représentatif des souhaits initiaux (voire plutôt utopiques) des Confédérations qui auraient voulu renforcer la législation les régissant, en se refusant à faire des compromis tant aux cámaras indociles qu'aux milieux d'affaires et au gouvernement. Quoiqu'il en soit, cette initiative n'a pas été envoyée à la Secofi qui l'aurait de toute évidence rejetée car il aurait été fort difficile de défendre son caractère plutôt conservateur étant donné les circonstances.

³²⁷ En ce qui concerne les sanctions liées au non-paiement des cotisations par les entreprises, on ne peut déterminer précisément si l'initiative de la Concamin est plus sévère que le premier projet de loi, car elle omet de préciser le montant des amendes prévues à cet effet.

Le projet de loi envoyé le 2 août 1995 par la Secofi est très similaire à celui qu'elle avait soumis en juin, en particulier en ce qui a trait : a) à l'inscription au registre qui est obligatoire et avec frais et à l'affiliation comme membre actif qui est volontaire et gratuite, b) aux droits et obligations des membres, c) à l'objet des cámaras et des Confédérations, d) à la création de nouvelles cámaras, e) aux liens institutionnels et pécuniaires entre les cámaras et les Confédérations, et f) aux sanctions imposables aux entreprises contrevenantes. Il en diffère cependant en proposant que les cámaras de commerce puissent former des Fédérations de commerce qui seraient vouées à la défense et à la promotion du commerce auprès des Autorités de leur État et auxquelles les cámaras devraient fournir 5% de leurs revenus. Cette idée de mettre en place un autre pallier intermédiaire de représentation n'avait jamais représenté un sujet de revendication pour les milieux d'affaires (tout au contraire) et allait de toute façon être définitivement abandonnée dans les versions de projets de loi ultérieures. Cette initiative législative de la Secofi se distingue également de la première car elle s'abstient cette fois de prescrire que les institutions camarales et leurs membres soient apolitiques, et car elle détaille plus précisément le rôle et le fonctionnement du Registre (ce qui allait d'ailleurs être le cas de plus en plus au fur et à mesure des versions ultérieures).

Il convient de souligner que, dans son analyse de cette version de "Ley de las Instituciones camarales", le Directeur juridique de la Canaco-D.F., Marcos Sanchez Hernández, ne propose que des modifications mineures et non significatives, si ce n'est qu'il demande que soient entendues les cámaras concernées en plus des Confédérations lorsque la Secofi décide de la création ou non d'une nouvelle cámara, mais il demande toutefois de manière fort significative que le gouvernement finance directement les cámaras.

"se debe agregar un artículo en el sentido de que el Gobierno Federal se obliga a subsidiar a las cámaras para el sostenimiento de las mismas, sin perjuicio de la independencia o autonomía que deben tener las Cámaras"³²⁸.

Or, aucune de ces suggestions ne sera retenue par la Secofi, comme nous le verrons dans les initiatives suivantes.

³²⁸ Marcos Sánchez Hernández, *Idem*.

* Avant-projet de loi # 4 (27 août 1995)

Alors que l'on aurait pu s'attendre à ce que cet avant-projet de loi du 27 août reflète d'une manière ou d'une autre les événements marquants ayant entouré la *Ley de Cámaras* durant le mois d'août 1995 à savoir bien sûr le jugement de la Cour Suprême rendu le 8 août, la polémique médiatique l'ayant accompagné et l'annonce le 10 août par Ocejo Moreno que la Commission du Commerce se prononcerait durant la session parlementaire sur trois initiatives de loi de l'opposition visant la dérogation des articles 5 et 6 de la législation³²⁹, cet "Anteproyecto. Ley de las Instituciones Camarales" est en presque tous points identique au précédent. Les seules différences qui valent la peine d'être notées sont la suppression des clauses portant sur la possibilité de créer des fédérations de commerce et celle du statut de membre coopérant, et l'ajout de critères plus détaillés quant aux revenus nécessaires pour créer une nouvelle cámara. Il faut aussi souligner que cette quatrième version revêt une forme assez particulière car elle laisse en blanc certaines dispositions (surtout en ce qui a trait aux nombres et aux montants), et offre à quelques reprises différentes propositions de rédaction possible. Bref, l'annonce de la résolution de la Cour Suprême n'a pas entraîné de changements de cap majeurs, bien au contraire. Il ne faudrait pourtant surtout pas en conclure que l'examen constitutionnel n'a pas eu de conséquences sur la position gouvernementale. En fait, l'issue des délibérations était prévisible bien avant sa divulgation publique et l'on peut considérer, sans trop de risques de se tromper, que les premières versions de projets de loi ont été rédigées en tout état de cause.

* Avant-projet #5 (octobre 1995)

Malgré le débat houleux sur la place publique autour des cámaras, la Secofi a proposé en octobre 1995 encore sensiblement le même projet de loi. Les modifications apportées sont secondaires et répondent essentiellement aux hésitations exposées dans la version antérieure quant aux critères précis liés à la création de nouvelles cámaras. Il est à noter que la Secofi a opté pour les formulations et les modalités les plus vagues ayant sans doute eu affaire à des suggestions divergentes et peu compatibles. Le seul changement d'importance est l'augmentation du seuil minimum des cotisations pouvant être perçues pour l'inscription au registre (de 5 à 10 jours de salaire minimum) et l'abaissement du seuil maximum (de 20 à 10 mois de salaire minimum). Cette décision de la Secofi est relativement paradoxale lorsque l'on considère que c'est précisément cette question des frais

obligatoires qui soulevait le plus de controverses chez les milieux d'affaires (en particulier, chez la petite et moyenne entreprise); ce qui nous conduits à suggérer que ce sont probablement les institutions camarales qui ont influencé cette hausse des frais imposés à la majorité des entrepreneurs pour accroître leurs revenus.

C'est donc en ayant en tête cet avant-projet de loi que le ministre du commerce, Herminio Blanco, annonçait publiquement que son ministère élaborerait une initiative de loi qui réformerait la législation en vigueur pour qu'elle soit conforme au Jugement. Il expliquait que le projet de l'Exécutif permettrait de faire revenir les hommes d'affaires auprès des cámaras³³⁰.

* Avant-projet # 6 (2 novembre 1995)

La version de travail de la "Ley de instituciones camarales" du 2 novembre 1995 (comme le projet de loi # 4) ne prétend pas être une proposition définitive mais offre la possibilité aux Confédérations et aux cámaras impliquées dans le processus de concertation de choisir entre diverses alternatives mises entre parenthèses. Non seulement s'agit-il cette fois d'une ré-organisation et d'une ré-écriture substantielles de la loi, mais cette initiative de la Secofi se démarque en plusieurs points importants des versions antérieures. Premièrement, si elle maintient obligatoire l'inscription au registre et volontaire l'affiliation, elle revient à l'idée d'exiger des frais, que fixeront chacune des cámaras, pour l'inscription comme membre affilié et modifie les règles de calculs quant aux frais d'enregistrement. Ces derniers ne seront plus fixés par une table de calcul mais seront directement proportionnels aux revenus des entreprises (soit 2/1 000) et pourront aller jusqu'à 40 salaires minimums mensuels (soit quatre fois plus que dans la version précédente). Le projet de loi prend aussi pour la première fois spécifiquement en considération les micro-entreprises (maximum 5 jours de salaire) et propose que le paiement des cotisations soit accompagné de crédits fiscaux. Il semble que la Secofi est ici décidée de répondre davantage aux revendications des hommes d'affaires relativement aux cotisations obligatoires, tout en cherchant à apaiser quelque peu les cámaras en ajoutant des frais à l'affiliation³³¹. Deuxièmement, cette version de réforme est beaucoup plus détaillée, et laisse donc beaucoup moins de place à la confusion, en ce qui concerne les critères et les modalités institutionnelles entourant la création de nouvelles cámaras. On peut, entre autres, souligner que l'initiative gouvernementale ouvre davantage la voie à la création de cámaras

³²⁹ Les initiatives du PAN et du PRD "se encontraban durmiendo el sueño de los justos desde hace años" (Ocejo Moreno) et une initiative du Congrès de l'État du Yucatán venait récemment d'être présentée. Voir, Proceso, 14 août 1995, *Op.Cit.*

³³⁰ Voir, Reforma, 21 octobre 1995.

³³¹ On remarquera qu'il ne s'agit pas d'une mesure véritablement compensatoire puisque l'affiliation devenue volontaire, le nombre de membres risquait de fondre comme neige au soleil.

régionales de l'industrie, et qu'elle exauce la demande de la Canaco-D.F. de prendre en compte l'avis des cámaras concernées lors de la décision d'autoriser la création d'une nouvelle association. En déterminant des règles fixes, ce projet de loi favorise plus que les versions précédentes, selon nous, la possibilité de former de nouvelles cámaras en réduisant les possibilités de décisions arbitraires. En ce qui concerne la fonction des cámaras comme interlocutrices de l'État, cette proposition législative n'est en rien novatrice, on remarquera d'ailleurs à ce sujet que la Canacinfra a suggéré, dans une note manuscrite, que l'article 8 portant sur le thème de la représentation devait être réécrit, éclaircir et renforcer les liens institutionnels entre les institutions camarales et l'État.

«Las funciones de representación general de los intereses del comercio y de la industria recae en las instituciones camarales en razón del interés público que reviste el fomentar y desarrollar estas actividades dentro de un ambito propicio y favorable para su desenvolvimiento.

Esta representación se ejerce por la via de la participacion de estas instituciones como organos de consulta del Estado; como interlocutores ante las diversas instancias del gobierno; mediante las gestiones orientadas a propiciar un marco jurídico acorde con las necidades y capacidades del sector, y a través de su participación en foros, instancias y organismos en los que el Estado y los sectores requieren de una presencia específica»³³².

Le projet de la Secofi conserve les liens obligatoires entre les Confédérations et cámaras mais innove pour ce qui est des transferts financiers entre les deux en permettant de réduire de 15 à 10% la part des revenus tirés du Registre que doivent remettre les confédérées, si ces dernières respectent leurs paiements. Cette mesure est des plus intéressantes car elle répond aux plaintes et aux difficultés éprouvées par les cámaras relativement à l'acquittement de leur dû, tout en offrant potentiellement pour les Confédérations un moyen de renflouer leurs coffres car leurs membres face à cette incitation positive et face à un affermissement parallèle des sanctions prévues pour les cámaras contrevenantes, seraient davantage encouragés à respecter leurs obligations. On peut finalement souligner que la version du 27 août 1995 réitère la position de la première version de juin 1995 relativement à la nature apolitique des institutions camarales, ce qui allait d'ailleurs rester jusqu'à la version finale.

Cette proposition de la Secofi représente donc un événement marquant dans le processus d'élaboration de la nouvelle législation car elle relève cette fois d'une véritable volonté de réforme et cherche davantage à concilier divers intérêts. En effet, cet avant-projet de loi appert être le fruit d'un

effort conscient de présenter un compromis entre les demandes des Confédérations, des cámaras, et des entrepreneurs. Il vise, entre autres, à assurer les revenus des institutions camarales en misant sur une approche qui combine à la fois des éléments stimulants et des éléments plus contraignants, et à modérer les accusations contre les institutions camarales en réduisant les possibilités d'arbitraire. Cependant, il faut souligner que l'élément de cette initiative qui risquait toujours et encore d'attirer l'attention et la désapprobation des milieux d'affaires mécontents était le maintien du paiement du registre obligatoire et la décision de faire payer pour l'affiliation comme membres. Quoiqu'il en soit, il faut croire qu'à trop avoir voulu concilier d'intérêts différents, ce projet n'en a satisfait vraiment aucun car déjà la version suivante revenait aux orientations antérieures plus favorables aux Confédérations.

- Avant-projets de loi # 7 (2 décembre 1995), # 8 (20 décembre 1995), #9 (janvier 1996) et #10 (février 1996)

Les quatre initiatives de législation suivantes présentées par la Secofi en décembre 1995, janvier et février 1996, sont identiques si ce n'est de modifications mineures et de la correction de quelques termes et coquilles³³³, et représentent ainsi un retour à la version d'octobre. On reprenait donc l'affiliation volontaire gratuite, les critères antérieurs pour la mise sur pied de nouvelles cámaras, la sanction des entreprises et chambres ayant enfreint la loi, et l'obligation faite aux cámaras de remettre 15% de leurs revenus aux cámaras sans possibilité de remises et de crédits d'impôt. Seul changement au tableau, le Ministère, vu sans doute le message que pouvait véhiculer sa décision d'augmenter les frais pour les petites entreprises et de réduire ceux des plus grandes, revenait aux montants des cotisations d'enregistrement obligatoires fixées dans les quatre premières versions. Il s'agissait donc de cette formule lorsque le dirigeant de la Concanaco, Germán González Quintero, annonçait publiquement, la veille de Noël 1995, que la Secofi avait remis au Président Ernesto Zedillo l'avant-projet de la nouvelle Ley de Cámaras pour qu'il soit envoyé au Congrès durant la session parlementaire qui débiterait en avril 1996³³⁴. Il est intéressant de noter que González Quintero insistait pour souligner que seules les dispositions relatives à l'affiliation et à

³³² Note manuscrite de Luis Miguel Pando Leyva, Directeur Exécutif de la Canacina, trouvée sur sa version de travail de la "Ley de Instituciones Camarales" du 2 novembre 1995.

³³³ Il faut aussi mentionner que les versions 9 et 10 comportent également une déclaration d'intention introductive qui plaide en faveur des institutions camarales (cf. discours sur l'importance historique et sociale des cámaras et long exposé sur les systèmes européens, etc.) et qui est similaire à celle de la première version du projet de loi.

³³⁴ Voir Lourdes González Pérez, "Listo el anteproyecto. Respetará la ley de cámaras la libre asociación", El financiero, 26 décembre 1995.

l'enregistrement avaient été communiquées au chef du gouvernement. En fait cette remarque en apparence anodine traduit la défiance que les fonctionnaires de la Secofi (et des Confédérations et cámaras d'ailleurs et surtout) pouvaient éprouver envers la Présidence qui était non seulement, semble-t-il, encore assez ignorante des enjeux liés au système de représentation du secteur privé³³⁵ mais qui favorisait idéologiquement le pluralisme. Il fallait pour les institutions camarales non plus plaider, comme elles le faisaient lors des délibérations de la Cour Suprême, que déjà la législation de 1941 établissait une distinction entre l'enregistrement et l'affiliation, mais au contraire mettre l'accent publiquement sur le fait que désormais la nouvelle loi respectait le Jugement. En martelant publiquement que la nouvelle Ley de Cámaras respecterait la liberté d'association, les Confédérations et cámaras comme les acteurs politiques impliqués dans la réforme visaient à restreindre le débat et à éviter que la polémique déborde sur les autres aspects de la législation.

* Avant-projet de loi # 11 (7 mars 1996)

La onzième version qui suit essentiellement la même structure que les initiatives antérieures comporte, quant à elles, quelques modifications significatives. Le projet de loi établit ainsi qu'en plus des frais qu'elles devraient déboursier pour l'inscription au registre, les entreprises devraient payer une cotisation si elles voulaient s'affilier à leur cámara. Il resserre en outre les critères pour former de nouvelles cámaras qu'elles soient de commerce (cf. de 150 à 250 entreprises nécessaires) ou de l'industrie (les 20 entreprises nécessaires doivent de plus représenter 80% de l'activité concernée, et doivent au moins disposer de 40 salaires minimums annuels, soit deux fois plus qu'auparavant). Finalement, la proposition législative octroie au registre le statut de service public et renforce les sanctions contre les entreprises et les cámaras qui contreviendraient à ses dispositions. Après trois mois d'immobilisme, il semblait ainsi que les Confédérations et cámaras étaient parvenues à faire quelques peu plier les responsables de la Secofi. Ce projet de loi leur aurait permis d'accroître leurs revenus grâce aux cotisations pour l'affiliation aux cámaras et à des amendes plus dissuasives pour les mauvais payeurs, de réduire les possibilités de créer de nouvelles cámaras, et de donner un peu plus de légitimité à leur Registre. En fait, cette proposition d'avant-projet du 7 mars représentait pour les institutions camarales leur plus grande avancée depuis le début du processus de concertation. Comme les offres de la Secofi étaient restées les mêmes pendant trois mois, il était

³³⁵ Selon Jorge de Jesus Castellanos López, Luis Miguel Pando de la Canacinttra, Guillermo Beltrán Perez de la Caintra-Nuevo Leon et Jorge Ocejo Moreno, les hautes autorités de l'Exécutif et même Raúl Tercero, le Ministre de la Secofi, non seulement n'avaient guère porté d'attention au débat sur les avantages du système de Chambres du Commerce et de l'Industrie dans le monde et au Mexique, mais ils s'étaient de plus désintéressés du processus de discussion et d'élaboration de la nouvelle législation.

permis de croire que les termes de cette proposition avait été longuement réfléchis et calculés et car l'on s'acheminait vers son dépôt devant le Congrès dont la session parlementaire commençait sous peu.

* Avant-projet # 12 (22 mars 1996)

Coup de théâtre lorsque la Secofi envoya, le 22 mars 1996, une nouvelle proposition législative qui venait bouleverser tous les efforts de concertation précédents et remettre en cause plusieurs acquis des Confédérations et cámaras.

Le tout nouveau projet de loi modifiait la juridiction des cámaras, et les critères pour pouvoir les créer et les opérer. Alors que dans les versions précédentes on reconnaissait de facto les Confédérations et cámaras existantes³³⁶, cette initiative exigeait qu'après deux ans toute cámara doive répondre aux exigences et critères de la loi et, par la suite puisse le prouver annuellement, sous peine d'être dissoute. La Secofi entendait donc par sa réforme engager une vaste réorganisation des cámaras.

Désormais, la Secofi déterminait au préalable la liste des domaines d'activités et des régions qui pourraient faire l'objet d'une demande de persistance ou de formation d'une cámara à partir de divers principes comme celui d'"éviter la fragmentation non nécessaire de la représentation entrepreneuriale". Dès cette première étape, d'importantes restrictions étaient mises en place pour empêcher l'existence de trop de chambres. En ce qui concerne les cámaras de l'industrie, par exemple, la Secofi n'aurait reconnu un créneau d'activités que lorsqu'elle aurait jugé que celui-ci revêtait une importance économique justifiant qu'il soit représenté, et en ce qui concerne les cámaras de commerce, le ministère n'aurait défini une région commerciale que si elle avait compté plus de 200 000 habitants et qu'y avait opéré plus de 1 500 entreprises commerciales ou de services. Le projet de loi établissait ensuite que le "groupe promoteur" s'il voulait pouvoir déposer une demande devait être composé d'au moins 10 industries ou d'au moins 60 entreprises commerciales, et devait pouvoir démontrer qu'il pourrait compter au moins sur un nombre minimum de membres associés. Pour une chambre du commerce, les instigateurs auraient ainsi à prouver qu'ils avaient comme affiliés au moins 20% des commerces de la région commerciale qu'ils entendaient représenter; pour une cámara de l'industrie nationale spécialisée, 60% des entreprises nationales du même créneau; pour une cámara générique nationale, 25% des industries nationales dont les domaines d'activités ne

³³⁶ On ne leur demandait que de rendre conformes, dans un délai de six mois, leurs statuts internes aux dispositions de la loi.

n'étaient pas couverts par des cámaras nationales; pour les cámaras régionales de l'industrie, 60% des industries vouées à n'importe quelles activités à l'intérieur d'une même région industrielle.

Il faut aussi souligner, d'une part, que si la circonscription des chambres du commerce demeure régionale, l'initiative législative modifiait substantiellement la juridiction des chambres de l'industrie en mettant l'accent sur une division davantage territoriale, et, d'autre part, que dorénavant pourraient être constituées des cámaras nationales distinctes du tourisme et des services, ce qui répondait aux demandes traditionnelles des membres des ces deux secteurs.

Toute entreprise devait obligatoirement s'inscrire au Registre moyennant le paiement de frais fixes dont le montant serait fixé par la Secofi, et pourrait volontairement s'affilier comme membre associé à sa cámara si elle acquittait la cotisation correspondante (déterminée par les statuts internes). Mais, en ce qui concerne spécifiquement les cotisations et les revenus, cet avant-projet de loi apporte diverses innovations d'importance. Dorénavant, les cámaras remettraient 15% de leurs revenus issus des cotisations ordinaires et extraordinaires et non des frais d'inscription au Registre, car ces derniers ne couvraient désormais que les coûts de l'opération du registre, et seraient remis directement à la Secofi qui les redistribuerait ensuite selon sa propre appréciation entre les Confédérations et cámaras.

L'avant-projet modifie aussi par plusieurs aspects les attributions des confédérations et cámaras qui sont, entre autres, incitées à fournir davantage de services payants, et qui peuvent opérer commercialement le Registre en chargeant des frais pour sa consultation.

Contrairement aux projets de loi antérieurs, celui-ci ne comporte pas une section spécifiquement consacrée aux sanctions, néanmoins il fixe qu'une cámara qui ne répond pas aux exigences de la loi, en ce qui concerne, entre autres, le nombre minimal de membres, les revenus nécessaires et l'obligation de participer au financement de sa Confédération, sera tout simplement dissoute. Finalement, plus indulgente envers les entreprises qu'envers les cámaras, la Secofi a décidé que le non paiement des cotisations pour l'affiliation ne serait puni que d'un retrait du statut de membre pour le contrevenant.

Comment expliquer cette volte-face des autorités de la Secofi?

L'élément-clé de la réponse à cette interrogation réside, selon nous, dans le fait que le projet de loi devait être déposé au plus tard le jeudi 28 mars devant la Commission du Commerce pour pouvoir être présenté devant le Congrès dont la session parlementaire débutait le 2 avril.

Des membres de la Commission avait effectué, à la fin de février et au début de mars, deux voyages en Europe avec pour objectif d'étudier, d'analyser et de comparer les législations en matière de

cámaras³³⁷. Selon Ocejo Moreno, Castellanos López et le journaliste Herminio Rebollo Pinal³³⁸, cette tournée avait eu un profond impact sur ses participants qui avaient été favorablement impressionnés par le modèle corporatiste européen. Dans la semaine du 18 mars, dans le cadre de ses travaux sur la réforme de la *Ley de Cámaras*, la Commission avait tenu des Audiences Publiques avec, dans un premier temps, les dirigeants des plus importantes associations patronales indépendantes, et, dans un second temps, avec les dirigeants des Confédérations afin de connaître leur opinion autour des modifications de la loi. Y furent présentées, entre autres, des propositions de réforme de la Concanaco-Concamin (appuyée d'ailleurs activement par deux députés du PRI), de la ANIT, des Cámaras de Commerce au Détail, et quelques réunions semblent avoir été tenues avec des représentants de quelques cámaras³³⁹. La députée PRIliste et Secrétaire de la Commission, Carlota Vargas, offrit même aux institutions camarales de faire tout en son pouvoir pour abrégier le processus de consultation compte tenu du temps qui filait, ce qui permettait également de limiter les discussions et donc les polémiques qui pouvaient s'ensuivre³⁴⁰.

Comme l'échéance approchait pour l'examen législatif du projet de réforme de la loi, que le sujet était désormais sérieusement étudié au sein des instances législatives, et que l'on semblait s'acheminer vers une réforme relativement favorable aux demandes des Confédérations, il semble que les plus hautes instances de la Secofi et de la Présidence se sont tout d'un coup penchées plus avant sur la question, qu'ils ont estimé qu'il ne s'agissait pas d'une réforme suffisamment poussée du moins dans le sens d'un plus grand pluralisme, et qu'ils ont surtout vu que le court délai qui restait leur permettait de faire un coup d'éclat et d'améliorer leur rapport de force. L'Exécutif pouvait en effet en rédigeant un nouvel avant-projet de dernière minute radical, reprendre le contrôle des délibérations et avoir éventuellement la possibilité de faire passer des dispositions que les institutions camarales auraient autrement refusées tout de go.

* Avant-projet # 12 (26 mars 1996)

La Secofi récidiva avec un projet de réforme semblable qu'elle présenta aux dirigeants des Confédérations le 26 mars suivant. Quoique la nouvelle initiative poursuit les mêmes orientations de

³³⁷ Voir le rapport d'activités des commissions parlementaires de l'année 1996 (site internet du Congrès mexicain).

³³⁸ Voir interviews personnels et Herminio Rebollo Pinal, "Hasta septiembre la *Ley de Cámaras*", El Financiero, mercredi le 3 avril 1996.

³³⁹ Ces renseignements sont tirés du bref compte rendu corporatif de Fernando Villareal Palomo et Guillermo Beltrán Pérez de la Caintra-Nuevo Leon sur leur rencontre du 22 mars avec la député PRIliste Secrétaire de la Commission du Commerce, mme Carlota Vargas.

principes que la précédente, elle propose cependant des modalités plus accommodantes. En définissant plus rigoureusement les régions industrielles et en procédant surtout à l'assouplissement des critères pour opérer une cámara, la Secofi atténuait ainsi l'ampleur de la réorganisation des cámaras nécessaire. Dans cet avant-projet, le groupe promoteur ne doit plus, par exemple, prouver qu'il aura un nombre minimal de membres affiliés mais que la région ou l'activité qu'il entend représenter lui permettra d'enregistrer un taux minimum d'entreprises³⁴¹. En ce qui concerne les cámaras commerciales, elles devront pouvoir compter sur au moins 20% des commerces de la région ou 15% des commerces quand ils regroupent au moins 30% des emplois commerciaux de la région. Pour les cámaras nationales industrielles spécialisées, elles devront regrouper 50% des industries du créneau spécialisé ou 30% de celles-ci quand elles emploient au moins 70% de la main d'œuvre du secteur; pour les cámaras nationales génériques, 25% des entreprises non représentées par une cámara spécialisée ou 20% quand elles représentent au moins 35% des emplois de leur juridiction; et, pour les cámaras régionales, 50% des entreprises de la région industrielle en question ou 30% quand elles réunissent 70% des travailleurs de l'industrie de la région.

Il faut souligner que la Secofi laissait tomber la création de cámaras nationales de services, mais qu'elle en maintient la possibilité pour le tourisme, au détriment de la Confédération et des cámaras du commerce. L'affiliation demeure volontaire moyennant le paiement de cotisations dont le montant serait à être établi par chaque cámara, et l'enregistrement obligatoire, mais alors que dans la version antérieure les tarifs d'inscription étaient les mêmes pour tous, ce projet de loi préconise que la Secofi établisse les montants en tenant compte non seulement des coûts réels de l'opération du Registre mais aussi de la taille des entreprises. Les chambres remettraient encore directement les frais d'inscription du Registre au Ministère qui leur redistribuerait selon son bon vouloir et tout en s'octroyant la possibilité d'ailleurs de les percevoir directement des entreprises. En ce qui concerne les revenus des cámaras, ces dernières les tireraient encore des cotisations ordinaires et extraordinaires des membres, devraient toujours en remettre 15% à leur Confédération, et seraient invitées à diversifier leur gamme de services payants quoiqu'elles ne pourraient plus, dans cette version de projet de loi, faire payer pour la consultation du Registre. Finalement, comme dans l'initiative précédente, l'entrée en vigueur de la loi était différée à 1998 pour laisser un délai aux Confédérations et cámaras pour s'y conformer.

³⁴⁰ *Idem.*

³⁴¹ Il convient de noter que les critères basés sur des pourcentages permettent une meilleure représentativité des cámaras et surtout une plus grande équité entre les différentes régions.

Stratégiquement, la Secofi avait ainsi décidé d'assouplir certaines clauses de son initiative du 22 mars pour chercher à montrer sa bonne volonté, tout en gardant intacts les principes directeurs de sa proposition législative précédente afin de bien démontrer sa position de force. Le ministère maintenait donc sa nouvelle position peu conciliante à l'égard des institutions camarales à deux jours de la date limite du dépôt des initiatives législatives devant le Congrès, ce qui n'aurait laissé à la Commission du Commerce que quelques heures pour l'étudier et l'amender, si du moins encore la Secofi avait daigné lui remettre le texte complet. La proposition législative mais aussi l'attitude de la Secofi ont donc soulevé un vaste mécontentement au sein non seulement des Confédérations et cámaras mais aussi de la Commission du Commerce. Il appert intéressant ainsi d'exposer ici en appartée le processus mouvementé qui a finalement débouché sur le report du dépôt de la réforme à la session parlementaire de septembre 1996.

**

Opposées à la nouvelle initiative qui venait de leur être présentée, les Confédérations, la Cancacinfra et la Canaco-Nuevo Leon avaient à contrecœur fini par accepter de ne pas s'opposer à la législation lors d'une négociation accélérée avec la Secofi le samedi 29 mars, parce qu'elles avaient le couteau sous la gorge vu le peu de temps qui restait, et parce que le ministère leur avait promis qu'il procéderait à des changements sur les points qui irritaient le plus les associations dans les heures qui suivraient. Quoiqu'il en soit, les dirigeants d'associations patronales critiquaient ouvertement le lundi suivant le fait que a) les cotisations puissent désormais être transformées en un tarif unique que pourrait percevoir et administrer directement la Secofi, b) que cette dernière tenait mordicus à s'occuper de la répartition entre les cámaras des revenus du Registre ce qui lui laissait évidemment un large espace de manœuvre, et c) que la création d'une cámara nationale du tourisme était envisagée. En fait, même si elles avaient conclu une entente avec les grands organismes officiels, il semble que les Autorités étaient prêtes à tenter le tout pour le tout, plutôt que d'accorder des concessions à leur dernière proposition de réforme. Non seulement l'Exécutif n'effectua pas les révisions qu'il avait promis mais il tenta de court-circuiter l'examen en Commission législative qu'il savait plutôt favorable aux revendications des institutions camarales. Alors que le sous-ministre Raúl Ramos Tercero avait convoqué les députés de la Commission du Commerce le lundi 30 mars à 19 heures pour leur remettre le projet de loi et en discuter avec eux, la réunion fut annulée sans préavis peu avant minuit sans autre forme de procès, ce qui déclencha un tollé au sein de la députation. Les membres de la Commission accusèrent publiquement le Ministre Herminio Blanco d' "intenter d'imposer d'une manière arbitraire son initiative sans tenir compte du Pouvoir Législatif"³⁴². Cinq députés de l'opposition (PRD, PT, et Ciudadanos) déposèrent même un texte de protestation contre ce

³⁴² Voir Víctor González et Lourdes González, "Intenta Herminio Blanco imponer la ley de cámara : diputados", *El Financiero*, mercredi 3 avril 1996.

"manque de respect" dont ils avaient fait l'objet de la part de la Secofi, dans lequel ils argumentaient qu'il s'agissait d'un problème de fond qui avait trait à l'impérieuse nécessité d'une authentique séparation des Pouvoirs grâce à laquelle le Congrès pourrait assumer son rôle légitime dans la gouverne de la nation et grâce à laquelle aussi "no sea tratado por el Poder Ejecutivo como un simple oficialía de partes"³⁴³.

Ulcéré, Ocejo Moreno répondait, interrogé sur les raisons de l'impasse que :

«Pues no hubo consensos. El caso es que hubo el suficiente tiempo para tratar el asunto, pero a los diputados la Secretaría de Comercio sólo nos dio exposiciones generales, nunca se nos dieron a conocer los términos. No sabemos qué pasó, porque otras dependencias sí buscan la negociación con las comisiones, pero aquí nada de eso se ha dado »³⁴⁴

Le lendemain mardi 2 avril, dans un ultime effort de la dernière chance, les dirigeants de la Concanaco, de la Concamin, de la Canaco-D.F., de la Canacinfra et du CCE furent convoqués d'urgence à midi pour manger avec le Ministre Herminio Blanco. Les négociations durèrent sans interruption de 14 heures à 21:30; ils avaient jusqu'à 23 :59 pour remettre une initiative à la Chambre des Députés mais devant le fossé qui les séparait, ils décidèrent de remettre le processus à septembre. Les dirigeants patronaux s'étaient en bloc dressés contre le fait d'être contraints d'envoyer aux députés une loi à laquelle ils s'opposaient, et le gouvernement avait préféré, devant l'ampleur de leur opposition, reporter à la prochaine session parlementaire la réforme qui de toute façon serait entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997.

En fait, non seulement l'Exécutif avait-il refusé de se montrer plus flexible quant aux clauses de son initiative qui posaient problèmes, mais le signal lancé, mardi matin, par le gouvernement était qu'il voulait abolir toute forme d'inscription et d'affiliation obligatoire. Or, comme s'insurgèrent les dirigeants des organismes officiels, "si no hay obligatoriedad ¿para qué queremos la ley? Nadie le va a hacer caso"³⁴⁵. Selon la rumeur, le Président Ernesto Zedillo et le ministre du commerce Herminio Blanco auraient été enclins à délaissier le CCE et les Confédérations, pour favoriser un organisme tel que la COECE qui avait si bien opéré durant les deux années de négociation de l'ALÉNA. Or, cette nouvelle orientation vers le modèle anglo-saxon était non seulement inacceptable pour les dirigeants de l'initiative privée mais aussi pour les membres de la Commission du Commerce qui, si on leur avait remis un tel avant-projet, l'aurait sans aucun doute rejeté tout de

³⁴³ *Idem.*

³⁴⁴ Le Président de la Commission du Commerce, Jorge Ocejo Moreno cité dans Victor González et Lourdes González, *Op.Cit.*

³⁴⁵ Voir Herminio Rebollo Pinal, *Op.Cit.*

go. Comme il n'était pas dans l'intérêt de l'Exécutif de se mettre à dos et les grands organismes de représentation du secteur privé et la Chambre des députés, en décidant de passer outre leurs avis, on décida donc finalement de remettre à plus tard le problème.

* Avant-projet # 13 (juin 1996)

Suite au chaos et aux luttes épiques qui avaient entouré sa tentative avortée de déposer une initiative de réforme plus ardite devant le Congrès pour la session parlementaire d'avril, la Secofi allait-elle maintenir le cap sur sa ligne dure ou l'abandonner ayant constaté l'ampleur des risques et des embûches inhérents à une telle réforme? En fait, non seulement abandonna-t-elle son intention de revoir le système de représentation mexicain sur le modèle anglo-saxon, mais aussi ses deux initiatives législatives antérieures pour revenir à des orientations plus parentes de celles de son projet du 7 mars.

On rétablissait donc l'inscription au registre obligatoire avec frais proportionnels à la taille de l'entreprise, et l'affiliation volontaire moyennant une cotisation. Les cámaras étaient de nouveau tenues de remettre 15% des revenus qu'elles avaient obtenus du registre à leur Confédération. Quelques modifications avaient été toutefois apportées, mais elles ne changeaient guère le sens de la réforme. À titre d'exemples, les sanctions aux entreprises étaient quelque peu réduites, les critères pour opérer une chambre de commerce étaient modifiés pour tenir compte non pas du nombre fixe mais du pourcentage de commerces représentés (25% des commerces de la région, que la loi omettait de définir d'ailleurs). La seule modification d'importance que l'on avait gardée des deux versions précédentes étaient la possibilité de créer des Confédérations et cámaras du tourisme et des services.

En réadoptant cette direction, la Secofi savait évidemment pertinemment qu'elle rallierait les institutions camarales qui avaient été sérieusement mises en émoi à la fin mars et au début d'avril. Était-il question d'un repli tactique de l'Exécutif qui désirait calmer les choses et gagner du temps jusqu'à la session parlementaire de septembre ou d'une prise de conscience qu'il ne pourrait guère espérer réformer en profondeur le régime vu la résistance des grands organismes de représentation du secteur privé et des membres de la Commission du Commerce? Nous ne saurions trancher car, d'une part, il s'agissait probablement des deux, et car, d'autre part, le dossier avait sans doute été délaissé en attendant par les hautes autorités de la Secofi pour être de nouveau remis entre les mains des départements qui s'en étaient jusqu'alors chargés. Quoiqu'il en soit, le nouveau projet de loi sembla satisfaire les Confédérations si l'on en croit leurs commentaires manuscrits sur la version

qu'elles renvoyèrent à la Secofi. En gros, leurs principales inquiétudes étaient, pour la plupart, d'ordre pratique et portaient :

- a) sur la création de cámaras du tourisme et de l'industrie,
- b) sur le fait que la fonction de représentation des institutions camarales n'était pas assez définie,
- c) sur le fait que la définition des régions était trop floue et que les critères devaient être plus objectifs en se fondant, par exemple, sur les statistiques de l'INEGI et sur le PIB³⁴⁶,
- d) sur le fait que les critères pour établir le montant des frais qui seraient perçus pour le registre étaient trop laissés à la discrétion de la Secofi³⁴⁷,
- e) sur le fait que certaines cámaras (en particulier la Canacindra) ne disposaient peut-être pas de l'infrastructure nécessaire (en particulier, l'infrastructure informatique) pour mettre en place le Registre dans les courts délais proposés.

* Avant-projet # 14 (18 août 1996)

Ne disposant pas des données nécessaires, nous ne pouvons déterminer avec certitude si les rondes de concertation entre la Secofi et les institutions camarales se sont poursuivies durant l'été 1996. Quoiqu'il en soit, comme la session parlementaire débutait en septembre, le Ministère envoyait aux organismes officiels, le 18 août, une nouvelle initiative législative. Il abandonnait une fois encore la formule des premières versions, pour proposer un projet de loi calqué sur ceux de la fin mars.

On peut, dans un premier temps, noter que le Ministère a présenté une nouvelle entrée en matière à la législation qui vantait les mérites des institutions camarales, expliquait la nécessité de réformer la législation de 1941 pour renforcer ces institutions et assurer leur pérennité, et exposait les grandes lignes de la réforme.

Cet énoncé de principes met, entre autres, en évidence que:

- a) les critères pour la définition des régions et des secteurs d'activités autorisés sont plus objectifs;
- b) le caractère volontaire de l'affiliation des entreprises aux cámaras et la nécessité pour la l'opération de cámaras que l'affiliation de membres volontaires représente au moins certains

³⁴⁶ Concanaco proposait à cet égard qu'une région commerciale devait compter au moins 100 000 entreprises susceptibles d'être enregistrées.

³⁴⁷ Les Confédérations et cámaras proposaient plutôt que les tarifs pour le registre équivalent à 2/1 000 des revenus des entreprises jusqu'à concurrence de 40 fois le salaire minimum mensuel. Les micro entreprises auraient un montant inférieur à 2/1 000 de leurs revenus à payer ou un montant équivalent à 5 jours de salaire minimum. Les institutions camarales s'entendaient aussi pour demander que soit réduite l'amende en cas de non paiement à 50% du tarif qui devait avoir été payé, et pour prescrire que les entreprises reçoivent un crédit d'impôt pour leur inscription.

taux minimaux de l'univers des entreprises couvert par chaque cámara, permettra de favoriser la représentativité des institutions camarales;

- c) la prestation de services d'intérêt général, dont le Registre, par les cámaras appuiera l'importance du rôle des cámaras comme auxiliaires de l'État;
- d) les institutions camarales se financeront grâce à la perception des cotisations d'affiliation³⁴⁸ et grâce aux revenus dérivés de la prestation de services payants à leurs affiliés ou au public en général.

L'initiative de la Secofi puise essentiellement son fondement des controversées versions des 22 et 26 mars les dispositions relatives aux critères nécessaires pour constituer et opérer une cámara. Le Ministère devait ainsi, dans un premier temps, élaborer les listes des régions et des activités que les cámaras seraient autorisées à représenter, en proposant une série de critères tant d'ordre général (cf. l'unification de la représentation entrepreneuriale) que d'ordre normatif (cf., par exemple, le nombre minimal d'entreprises ou d'habitants). Le nouvel avant-projet décide d'un changement majeur en ce qui concerne les cámaras de l'industrie régionales, elles ne regrouperaient plus l'ensemble des industries de la région mais seulement celles n'étant pas représentées au niveau national par une cámara spécialisée, ce qui réduit considérablement la possibilité d'en créer ou du moins restreint de beaucoup leur importance. La Secofi revient aussi à la formule de l'avant-projet du 26 mars concernant le nombre minimum d'entreprises qui devraient cette fois non seulement être inscrites mais aussi être affiliées aux cámaras. Si les nouvelles dispositions ne changent rien pour les cámaras commerciales qui devront pouvoir compter sur au moins 20% des commerces de la région ou 15% des commerces quand ils regroupent au moins 30% des emplois commerciaux de la région, et pour les cámaras nationales génériques auxquelles devront inscrire 25% des entreprises non représentées par une cámara spécialisée ou 20% quand elles représentent au moins 35% des emplois de leur juridiction, elles fixent désormais à la baisse a) que les cámaras nationales industrielles spécialisées devront affilier 40% des industries du créneau spécialisé (auparavant 50%) ou 25% (30%) de celles-ci quand elles emploient au moins 60% (70%) de la main-d'œuvre du secteur; et b) que, pour les cámaras génériques régionales, 40% (50%) des industries de la région en question non représentées par des cámaras spécialisées ou 25% (30%) quand elles réunissent 60% (70%) des travailleurs des industries concernées, devront en être membres. D'autre part, la Secofi réitère la possibilité de créer des cámaras de tourisme, mais abandonne toutefois l'idée de cámaras de services. Un changement d'importance est apporté au projet de loi qui prévoit désormais que les institutions camarales

³⁴⁸ On peut souligner que la Secofi joue sur les mots en parlant de "cotisations volontaires des membres" alors que ces derniers peuvent librement s'affilier soit, mais moyennant les frais fixés par les cámaras.

pourront, par un régime de concession de l'État, offrir des services d'intérêt public (outre le registre). En ce qui a trait aux revenus directs des cámaras, ces dernières pourront compter sur les cotisations qu'elles chargent à leurs membres sauf pour les 15% qu'elles devront remettre à leur Confédération respective. Il importe finalement de souligner que la principale innovation touche le chapitre sur le Registre dont les dispositions d'ordre général ne concernent que les objectifs globaux visés, car la Secofi désirait dorénavant détailler son mode d'opération (cf., entre autres, la question des tarifs) dans un règlement législatif à part qu'elle formulerait plus tard.

Finalement, le projet de loi allouait aux institutions camarales deux ans pour répondre aux termes et aux conditions de la loi après son entrée en vigueur, au cours desquels la Secofi ne pourrait pas autoriser la formation de nouvelles cámaras.

En bref, la Secofi avait décidé, à la veille de la session parlementaire, de présenter une initiative qui empruntait dans sa forme et dans son contenu la majorité des dispositions de ses propositions de réforme de la fin mars. Il convient pourtant de bien remarquer que le Ministère, pour éviter dans la mesure du possible les heurts avec les institutions camarales, s'était, à travers cette nouvelle initiative législative, libéré des principaux points d'achoppement des initiatives antérieures qui étaient liés au registre (soit, le tarif et la distribution des fonds entre les cámaras par la Secofi), en optant pour un règlement séparé qui serait dévoilé plus tard. Si elles pouvaient encore se plaindre que la création de cámaras du tourisme était encore sur la table, les Confédérations et cámaras trouvaient toutefois, dans ce projet de loi du 18 août, diverses raisons de se réjouir :

- a) l'inscription obligatoire demeurerait,
- b) elles pouvaient déterminer les cotisations liées à l'affiliation,
- c) les critères pour créer de nouvelles cámaras étaient plus objectifs,
- d) l'importance des cámaras régionales était réduite ce qui permettait la survie de la Canacintrá,
- e) un régime de concession de services publics était possible et pouvait éventuellement assurer une nouvelle source de revenus, et finalement
- f) un délai de deux ans pour s'y conformer était accordé.

La stratégie gouvernementale avait été, durant l'été, de calmer pendant plusieurs mois les institutions camarales, et maintenant que la session parlementaire approchait à grands pas, il s'était agi de durcir quelque peu les positions. Néanmoins, la Secofi avait accepté d'importants compromis par rapport à sa position de mars car il était désormais relativement inconcevable de tenter de surprendre à la dernière minutes les institutions camarales pour leur arracher des concessions. Ces dernières connaissaient maintenant les stratégies de l'Exécutif et elles avaient de toute façon déjà démontré qu'elles pouvaient refuser un projet gouvernemental. Si la Secofi avait dans ses cartes un important

atout avec le registre dont la rédaction des clauses restait à faire, elle devait néanmoins désormais prendre garde de ne pas braquer les Confédérations et surtout les députés de la Commission du Commerce qui s'étaient déjà insurgés publiquement contre les manœuvres du Ministère. Si les institutions camarales avaient conscience du fait que l'Exécutif espérait avoir leur appui pour la réforme, elles n'ignoraient pas cependant qu'elles n'avaient pas le pouvoir de vie et de mort sur la proposition gouvernementale, et qu'elles avaient intérêt à ne pas trop s'opposer à ce nouveau projet et à se réjouir de ne pas en être exclues. Il importe surtout de signaler que l'on parlait depuis déjà plus d'un an de la réforme, et il s'avérait impératif que la législation soit enfin approuvée durant cette session parlementaire, et pour le gouvernement qui se voyait de plus en plus critiqué pour son inaction et qui avait besoin que soient clarifiées les choses pour l'élaboration de ses futures politiques économiques, et, pour les institutions camarales dont le nombre d'affiliés et les revenus ne cessaient de décroître dramatiquement. Les deux camps avaient donc tous deux leurs points faibles dans la négociation et intérêt à ce qu'elle débouche sur le dépôt de l'avant-projet à la Chambre des députés. Cette initiative du 18 août pouvait donc constituer un terrain d'entente satisfaisant pour tous deux étant donnés les circonstances et les intérêts de chacun.

▪ Le dépôt du projet de loi présidentiel

La Présidence déposait, le 13 novembre 1996, son projet de loi définitif aux Commissions unies du Commerce, du Patrimoine et du Développement Industriel. Cette initiative présidentielle, intitulée *Ley de Cámaras y Confederaciones Empresariales*, reprenait presque mot pour mot les dispositions de son projet du 18 août si ce n'est, premièrement, de l'abandon de l'idée de créer des cámaras du tourisme³⁴⁹, deuxièmement, d'une modification significative au statut des Confédérations et cámaras qui étaient désormais définies comme des "institutions d'intérêt public"³⁵⁰, et, troisièmement, de diverses corrections mineures quant aux critères pour opérer une cámara³⁵¹.

³⁴⁹ La Secofi jonglait en octobre encore avec l'idée des cámaras de tourisme. Voir, Alberto Navarrete, "Aún en Secofi, el Anteproyecto Para una Nueva Ley", *Excelsior*, 11 octobre 1996

³⁵⁰ Les Confédérations étaient en faveur d'un tel statut (d'ailleurs le même qu'avaient les partis politiques) qui leur donnait moins l'image d'être des dépendances de l'État.

³⁵¹ Le projet de loi fixe ainsi qu'une région industrielle pour être reconnue comme telle par la Secofi devra comprendre un ou plusieurs États adjacents, devra démontrer que l'intensité industrielle s'y déroulant est toute proportion gardée égale ou supérieure à l'intensité de l'activité industrielle nationale selon un calcul précis, et

Cet avant-projet constitue donc le point culminant du processus de cogitation et de délibération que l'Exécutif avait entrepris un an et demi plus tôt pour réformer la *Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria*. Les Autorités ne seraient guère parvenues à obtenir un consensus total avec les institutions et auraient dans un "geste unilatéral" décidé d'envoyer l'initiative au Congrès³⁵². Il revenait désormais au Pouvoir Législatif de décider de son approbation ou non.

D) La ratification législative

▪ L'examen de la Commission législative

Conformément à la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* et à l'Accord Parlementaire auquel souscrivaient tous les partis politiques représentés au Congrès, les commissions parlementaires devaient étudier et et pouvaient amender les projets de loi qui lui étaient présentés tant par des députés de la Chambre, par le gouvernement d'un État de la fédération, que par la Présidence. C'est le projet de loi révisé et corrigé, soit le *dictamen*, qui était soumis au débat et à la votation à la Chambre des Députés puis au Sénat. La composition des Commissions reflétaient celle du Congrès, c'est-à-dire que si elles étaient à majorité PRIliste, les partis d'opposition (en particulier le PAN et le PRD) y occupaient en 1996 une place alors sans précédent. Il faut d'ailleurs remarquer à cet égard que la Commission du Commerce était une des premières commissions parlementaires d'importance à avoir été présidée par un membre de l'opposition. D'aucuns pourraient s'étonner du fait qu'étant en majorité PRIliste, la Commission du Commerce ait vivement dénoncé l'Exécutif en avril. Or, il convient de rappeler que la nouvelle orientation idéologique des élites du PRI ne répondait pas nécessairement à la base du parti, et qu'une réforme de la *Ley de Cámaras* qui touchait nécessairement aux questions liées à la structure de l'organisation de la société mexicaine était par nature susceptible de raviver les dissensions entre ceux qu'on appelait les "technocrates" et les "dinosaures". Quoiqu'il en soit, on peut croire que la Commission du

qu'elles regroupent la majorité des secteurs industriels. En ce qui concerne le nombre minimal de membres que doivent regrouper les cámaras, l'initiative présidentielle hausse quelque peu les taux exigés pour les cámaras de l'industrie (particulièrement pour les cámaras génériques nationales). Finalement, cette réforme laisse désormais à la discrétion de la Secofi la définition de ce qu'est un petit commerce au détail.

³⁵² Voir les commentaires sur la réforme du Vice-Président d'alors de la Concamin, Jorge Marín Santillan cité dans Noberto López Zuñiga, "Piden Empresarios Modificar la Ley de Confederaciones", *Excelsior*, 28 novembre 1996.

Commerce n'aurait guère fait obstacle à la nouvelle initiative présidentielle étant donné ses termes modérés, mais l'Exécutif avait préféré ne pas prendre de risque et s'assurer d'un appui majoritaire. Comme nous l'avons déjà mentionné les hautes instances gouvernementales ne se contentèrent pas de remanier à leur avantage le canal institutionnel traditionnel par lequel devait passer son projet en y adjoignant la Commission du Patrimoine et du Développement Industriel, mais elles eurent des contacts directs et constants avec les membres de la Commission et, notamment, avec son Président. Ce que les Commissions Unies dans leur *Dictamen* appellent pudiquement "reuniones con Funcionarios de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con el objeto de recabar mayor información respecto de la Iniciativa que se Dictamina"³⁵³, étaient en fait en général des contacts personnels que les instances de la Secofi engageaient afin de convaincre les membres des Commissions d'approuver tels quels les termes de l'initiative présidentielle. Jorge Ocejo Moreno, de son propre aveu, était en constante communication avec les dirigeants de la Secofi qui lui demandaient quotidiennement un compte rendu du processus et qui faisaient sur lui de fortes pressions auxquelles il dut souvent se plier.

La Commission du Commerce avait déjà eu à se pencher sur d'autres initiatives d'amendement ou réforme de la *Ley de Cámaras* de 1941 au cours des années³⁵⁴. Or, voilà qu'en deux jours on acheminait à la Commission Unie non seulement l'initiative présidentielle (le 13 novembre) mais aussi un projet de réforme rédigé par le PRD³⁵⁵. Ce dernier entendait transformer les cámaras en "institutions privées" et prétendait garantir, d'une part, la représentativité des cámaras, la libre affiliation, et une organisation interne démocratique des institutions camarales, et, d'autre part, établir une nouvelle relation entre l'Exécutif et les entrepreneurs en abolissant, entre autres, le contrôle de l'État sur les cámaras. Cette initiative du PRD est vite passée dans l'ombre puisque le lendemain était déposée l'Initiative présidentielle et la nature de cette réforme ne correspondait en rien aux aspirations de la majorité des membres de la Commission.

³⁵³ Comisiones Unidas de Comercio y de Patrimonio y Fomento Industrial, *Dictamen* (DOC.185/LVI/96(I P.O. año III) DICT.), Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados, 4 décembre 1996, p.3.

³⁵⁴ Le 29 septembre 1983, le PAN avait ainsi déposé une initiative de réforme des articles 5 et 6; le 17 février 1993, le PRD avait présenté un projet de décret qui entendait modifier presque tous les articles; le 21 juin 1994, la députation PRListe du Congrès du Yucatán avait envoyé une proposition de réforme des articles 5 et 6; et le 24 octobre 1995, le député PRListe Cesar Raúl Ojeda Zubieta avait de sa propre initiative demandé l'abrogation de l'article 5. La Commission avait procédé à leur étude mais n'y avait pas donné suite.

³⁵⁵ Voir "Ley de las Cámaras de Comercio y de Industria", Iniciativa de reforma del PRD presentada por Saúl Escobar Toledo, *Diario de Debates*, Cámara de Diputados, 12 novembre 1996, pp. 2374-2385. Cf. aussi, Enrique Mendez, "Se busca garantizar la representatividad de estas instituciones y permitir la libre afiliación de las empresas", *El Economista*, 13 novembre 1996.

Avant même que ne soit déposée officiellement l'initiative présidentielle, les Confédérations et principales cámaras manifestèrent publiquement leur appui enthousiaste au projet de loi³⁵⁶, tandis que les associations patronales dissidentes, en particulier la ANIT, se lançaient dans une campagne virulente contre la nouvelle initiative et n'hésitaient pas à déclarer, par exemple, qu'elles préparaient déjà 500 nouveaux amparos. En conférence de presse, le Président du Consejo Coordinador Empresarial, Héctor Larios Santillán, se disait, quant à lui, d'accord avec ce nouveau cadre juridique, mais avisait au sujet de l'affiliation volontaire qu'elle pouvait mettre en danger la survie de certaines cámaras, en ce sens que :

«Indudablemente que representa un riesgo, en el sentido de que las cámaras tendrán que luchar en forma denodada en lo que es la competencia para tratar de detener a sus socios»³⁵⁷.

Enfin, il convient de souligner, en ce qui concerne les réactions immédiates à l'initiative présidentielle, que la couverture médiatique a été étonnamment neutre, voire débonnaire, les journaux se contentant essentiellement de reprendre presque mot pour mot l'énoncé de principes du projet de loi, et de citer les commentaires des intéressés sans les analyser davantage³⁵⁸.

Les Commissions Unies du Commerce, du Patrimoine et du Développement Industriel publiaient, dès le 18 novembre, dans les grands quotidiens du pays, un avis de convocation aux cámaras et confédération pour une audience sur le projet de loi qui se tiendrait le 15 novembre³⁵⁹. De nombreux représentants des institutions patronales (plus 70 cámaras étaient représentées), membres affiliés et dirigeants d'associations patronales dissidentes se réunirent donc le 25 novembre au Palais San Lázaro pour présenter leur avis sur l'initiative de *Ley de Cámaras y Confederaciones Empresariales* aux députés des Commissions Unies. Alors que se déroulait à l'extérieur une manifestation de plusieurs centaines d'entrepreneurs de tout le pays qui protestaient contre ce qu'ils appelaient un "nouvel impôt", plusieurs commerçants et industriels invités dénoncèrent, d'une part,

³⁵⁶ Voir, entre autres, les déclarations de la Concanaco et de la Canaco-D.F. dans Armando Gasca, "Lista iniciativa de ley de Organismos Empresariales y sus Confederaciones", *El Economista*, 11 novembre 1996; et, Ricardo Gutierrez, "Enviarán proyecto de la Ley de Cámaras al Congreso", *El Universal*, 11 novembre 1996.

³⁵⁷ Héctor Larios Santillán, Président du CCE, cité dans Ricardo Gutierrez Loyola, "Se sujetará la nueva Ley de Cámaras a necesidades y servicios de agremiados. Deberán los organismos empresariales ganarse a pulso la representatividad, asegura Héctor Larios Santillán", *El Universal*, 16 novembre 1996.

³⁵⁸ Pour une critique négative, voir l'éditorial de Grancisco Garfias et Ethel Riquelme, "Iniciativa : Afiliación Voluntaria en las Cámaras Empresariales", dans *Excelsior*, 14 novembre 1996.

³⁵⁹ Pour de plus amples renseignements sur les critères de la convocation, voir la "Convocatoria" publiée, entre autres, dans *Reforma* en page 10 le 18 novembre 1996.

l'obligation de l'enregistrement et celle faite aux cámaras de s'intégrer aux Confédérations qu'ils jugeaient contraires à la Constitution, et, d'autre part, l'ingérence excessive de la Secofi au sein des institutions camarales. Pour leur part, les dirigeants des organismes officiels se sont montrés largement favorables au nouveau projet de loi quoiqu'ils questionnèrent ouvertement quelques aspects de l'initiative, en particulier, en ce qui concernait les tarifs pour le Registre une question intimement liée aux revenus des cámaras, et plus secondairement, au contrôle de la Secofi et au montant des sanctions prévues. Le principal point d'interrogation et d'inquiétude était en effet de savoir comment seraient calculés les frais pour l'inscription obligatoire au Registre et si les cámaras pourraient en utiliser une partie pour assurer leur fonctionnement. Non seulement le Sous-Ministre de la Secofi, Raúl Ramos Tercero, avait-il dit verbalement à Ocejo Moreno et Carlota Vargas qu'il n'avait pas encore tranché la question, mais il avait aussi averti qu'il n'y aurait pas de décision à cet égard avant que l'initiative présidentielle soit envoyée au Congrès. Il transpirait cependant que la Secofi entendait opter, premièrement, pour une cotisation unique et, deuxièmement, pour l'interdiction aux cámaras d'en profiter pour renflouer leurs coffres. Ce à quoi les institutions camarales s'opposaient car elle favorisait une tarification par palliers pour réduire les risques d'un formidable tollé dans les milieux d'affaires, et car elles désiraient pouvoir compter sur ces frais pour chercher à assurer leur survie financière qui risquait d'être encore plus en péril avec l'affiliation volontaire. Le Président de la Concamin estimait ainsi que "la tarifa del Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM) debe coadyudar a que las cámaras cumplan con el objeto que la ley les impone en el sentido de ser órganos de consulta del Estado"³⁶⁰. Les cámaras se souciaient aussi du montant des sanctions qui pouvaient leur être imposées car le paiement d'une amende de 3 000 salaires minimums pourraient s'avérer fatal pour plusieurs petites cámaras.

Il convient finalement de souligner que, durant l'audience, Jorge Ocejo Moreno exprima ouvertement des réserves sur certaines clauses de l'initiative présidentielle. Il blâma premièrement le fait que la question des cotisations soit exclue de l'avant-projet de loi et se déclara en faveur de tarifs proportionnels à la taille des entreprises. Il dénonça aussi vertement l'ingérence de la Secofi qu'il jugeait excessive (en particulier en ce qui concernait la démotion des Présidents des cámaras) et qui selon lui contrevenait aux termes mêmes de la loi qui établissaient que les institutions camarales étaient des "institutions d'intérêt public, autonomes, avec une personnalité et un patrimoine propres". Il s'inquiétait aussi des coûts et du délai de la mise en place du Registre, et du fait que l'enregistrement pouvait court-circuiter les cámaras en se faisant directement auprès de la Secofi.

Si les réactions initiales des grandes institutions camarales lors du dépôt de l'Initiative avaient été élogieuses, voire même dithyrambiques, déjà se profilait d'importantes réserves le 25 novembre,

³⁶⁰ René Espinosa, Président de la Concamin, cité dans Armando Gasca, "Pide la Concamin ajustes a la iniciativa de Ley de Cámaras", *El Economista*, 28 novembre 1996.

et lorsqu'il s'agit de rédiger le *Dictamen* et de l'envoyer à la Chambre des Députés, elles élevèrent de très vives protestations publiques. Le nouveau Président de la Concamin, Víctor Manuel Díaz Romero proclamait ainsi que si l'initiative était approuvée comme telle, il en résulterait une loi imparfaite, et allait même jusqu'à menacer :

«No sabemos si procede el amparo, si procede lo buscaremos»³⁶¹.

Les cámaras disaient ne pas être disposées à mettre en place et opérer le Registre s'il n'y avait pas de garantie qu'elles pourraient au moins récupérer leurs investissements, ce qui impliquait que le gouvernement devait impérativement leur octroyer une subvention car :

«¡Cómo va a operar el SIEM alguien que no existe porque no tiene recursos para existir!»³⁶².

Non seulement, les organismes officiels demandaient que le gouvernement génère des fonds directs pour aider les cámaras à régler la crise financière qu'elles vivaient depuis 1994, mais elles exigeaient aussi de pouvoir garder une partie des cotisations pour l'inscription au SIEM.

Les Commissions Unies ne retinrent cependant pas ces revendications des Confédérations et cámaras dans la rédaction de leurs commentaires et amendements de l'Initiative présidentielle. En fait, le *Dictamen* du projet de *ley de Cámaras y Confederaciones Empresariales* entra en lecture le 4 décembre 1996 en première lecture à la Chambre des Députés sans véritable modification de fond seulement de forme à l'initiative originale de l'Exécutif. Outre les corrections mineures apportées à certaines clauses pour les rendre plus claires, les principaux changements que les députés des Commissions parlementaires exigeaient étaient :

- a) l'adoption de "Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones" comme nouveau titre de la loi,
- b) l'insertion d'un critère plus précis pour la définition des petits commerces au détail (à savoir, les commerces ayant un revenu annuel inférieur à l'équivalent de 28 105 fois le salaire minimum quotidien), et surtout,
- c) l'adoption de clauses permettant la création de cámaras industrielles spécialisées régionales.

³⁶¹ Víctor Manuel Díaz Romero cité dans Armando Gasca, "Su operación económica debe estar garantizada a través del SIEM", *El Economista*, 4 décembre 1996.

³⁶² Víctor Manuel Díaz Romero, *Idem*.

Non seulement, les membres de la Commission n'avaient pas pris en compte la question des revenus des Confédérations et cámaras, mais ils choisirent en outre d'aller contre les intérêts de ces dernières en autorisant une réorganisation encore plus importante de la juridiction des Chambres.

Le PRD, qui avait décidé de ne pas assister à toutes les réunions plénières de la Commission, refusa de signer ce Dictamen parce qu'il n'aurait pas garanti pleinement la liberté d'affiliation, parce qu'il maintenait l' "intervention excessive" de la Secofi qui pouvait continuer de "manipuler" les institutions camarales (cf., le registre conditionnel à l'approbation du Ministère), et parce qu'il n'éclaircissait pas les modalités de la concertation entre l'État et le secteur privé.

«Se deja la posibilidad de que el gobierno escoja como intermediarios a sus favoritos para seguir firmando sus pactos económicos»³⁶³.

En ce qui concerne les députés du PAN, d'aucuns s'étonnèrent que le parti de droite qui avait dans son programme électoral rechassé toute forme de corporatisme, ait appuyé l'Initiative présidentielle. Néanmoins, ce paradoxe s'explique aisément lorsque l'on considère que l'Acción Nacional lorsqu'il s'agissait de voter une loi se rangeait dans la grande majorité des cas du côté du PRI, et ce, sans parler du fait que c'est Ocejo Moreno qui avait présidé à la rédaction du *Dictamen*³⁶⁴. Présentant devant la Chambre des Députés la position du PAN, Guillermo Luján Peña³⁶⁵ déclarait que ni la société ni certains fonctionnaires de l'Administration public (en faisant en douce référence à Raúl Ramos Tercero) ne comprenaient la fonction des cámaras, lesquelles ne devaient pas représenter les intérêts des entrepreneurs mais ceux de toute la société. Il affirmait que la législation donnerait des cámaras plus dynamiques, obligées à fournir plus et de meilleurs services.

Quoiqu'il en soit, les Commissions du Commerce, du Patrimoine et du Développement Industriel adhèrent à l'Initiative présidentielle, et les seules modifications significatives qu'elles y apportèrent lorsqu'elles la déposèrent avaient déjà été présentées dans des versions antérieures de la

³⁶³ Le député PRDiste Saúl Escobar Toledo cité dans Enrique Mendez, "Aprobarán hoy diputados del PRI y PAN la iniciativa de la Ley de Cámaras", *EL Economista*, 5 décembre 1996.

³⁶⁴ On pourrait aussi proposer comme hypothèse que le PAN ayant traditionnellement été proche des grands organismes patronaux indépendants, et en particulier de la Coparmex dont Ocejo Moreno avait été président, avait préféré appuyer la législation qui affaiblissait quelque peu les Confédérations, qui ne modifiait pas la structure globale de la représentation, et qui donc ne remettait pas en cause l'importance des associations autonomes.

³⁶⁵ Cf. l'exposé de Guillermo Alberto Luján Peña devant la Chambre des Députés, "Ley de Camaras Empresariales y sus Confederaciones", Segunda Lectura (Votación y aprobación), *Diario de Debates*, 5 Décembre 1996, pp. 4074-4076.

Secofi. Il faut d'ailleurs mentionner qu'Ocejo Moreno avait cherché à obtenir le consentement préalable de la Secofi avant d'envoyer le *Dictamen*³⁶⁶.

▪ La votation et les amendements législatifs

Le *Dictamen* était donc envoyé et présenté à la Chambre des Députés le 4 décembre 1996. Le lendemain, jour des débats parlementaires et de la votation, les Commissions du Commerce, du Patrimoine et du développement Industriel ajoutaient, à la surprise générale, trois modifications au *Dictamen* arguant qu'elles avaient reçu de nombreux commentaires de députés la veille et qu'elles jugeaient important d'adjoindre ces corrections³⁶⁷. Furent ainsi, à la toute dernière minute, incorporées pour la votation trois remaniements qui concernaient :

- a) l'obligation désormais de la Secofi d'écouter l'opinion des Confédérations et des cámaras lorsqu'il s'agirait de fixer la tarification pour le SIEM (art.6, VI),
- b) la nécessité pour la Secofi d'émettre un règlement à part sur les caractéristiques des entreprises qui pourront être considérées comme des petits commerces au détail, eu égard au nombre d'employés et aux revenus annuels (art. 7),
- c) l'obligation de respecter les obligations et droits de la loi en vigueur tant qu'elle ne sera pas abrogée (Transitorios).

Jorge Ocejo Moreno chercha ainsi à travers le premier et le dernier de ces amendements à calmer les protestations des Confédérations et cámaras à propos de leurs revenus, mais soulignons que la modicité de ces corrections ne répondaient en rien aux revendications de ces dernières aux prises avec des problèmes financiers dramatiques.

Le 5 décembre donc, après lecture du *Dictamen* corrigé, les députés de tous les partis s'engagèrent dans un débat orageux et très peu édifiant au cours duquel ne furent épargnés ni la démagogie, ni les quolibets et les injures les plus grossières³⁶⁸. Il est intéressant de remarquer ici que les altercations

³⁶⁶ Cf. entrevue personnelle avec Jorge Ocejo Moreno; et Ana Maria Rosas et Ricardo Gutierrez, "Informa Jorge Ocejo a Secofi que existen "vaguedades" en la iniciativa que restan representatividad a las confederaciones", *El Norte*, 4 décembre 1996.

³⁶⁷ Voir "Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones", Segunda Lectura, *Diario de los Debates*, 5 décembre 1995, pp.4066-4068.

³⁶⁸ *Idem.*, pour une transcription de ce houleux et édifiant débat parlementaire au cours duquel les règles du décorum et de la bienséance ont été allègrement transgressées, et au cours duquel on n'hésita pas à insulter son

les plus véhémentes eurent lieu entre le PRD et le PAN, ce qui est d'ailleurs à l'image des divisions au sein de l'opposition mexicaine.

C'est donc avec 22 modifications de fond et de forme à la proposition initiale de l'Exécutif que la Chambre approuva par 335 voix (PRI, PANet Indépendants) contre 26 (PRD et PT³⁶⁹) la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*. Dans la votation "particulière"³⁷⁰ des députés PANistes et indépendants contestèrent certains articles. L'article 35, paragraphes 2 et 3, fut ainsi entériné par 252 voix contre 109, les articles 6, 12, 13 et les dispositions sur le SIEM reçurent 332 votes en faveur contre trois contre.

Une fois approuvée à la majorité par les députés, la législation était envoyée au Sénat pour son étude constitutionnelle. Le 11 décembre, le Sénat entérinait définitivement, même si tous les sénateurs PANistes avaient voté contre³⁷¹, par 82 voix, la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*.

Après un processus de genèse de plus d'un an, son approbation à la Chambre des Députés le 5 décembre et au Sénat le 11, la nouvelle loi allait donc entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1997.

* * *

L'Exécutif était ainsi parvenu à faire ratifier son projet de *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* par le Pouvoir Législatif sans amendements majeurs, entre autres, parce qu'il avait soustrait de son Initiative et donc du débat au sein des Commissions parlementaires, un des principaux sujets potentiels de controverse soit, la tarification du SIEM. En excluant de la *Ley de Cámaras* les dispositions relatives à l'opération du Registre pour les regrouper dans un Accord distinct qui serait rédigé plus tard, la Secofi s'était ainsi assurée que la question de la tarification du SIEM et des sanctions y étant associées, ne fasse pas l'objet de trop vives polémiques et nuise à l'approbation de son Initiative, tout en s'allouant du même coup la plus large marge de manœuvre

adversaire, entre autres, par des remarques du type "Il n'y a aucune grandeur en vous ni physique ni intellectuelle", et par des accusations de "néofascistes", de "sorcières", de "députés de pacotille", d'"âne brute", de "judas", voire même de "fils de Clinton"!!

³⁶⁹ Très peu de députés du PRD et du PT étaient présents en Chambre.

³⁷⁰ En plus de voter sur la loi en général, les députés sont aussi invités à voter sur les amendements particuliers proposés par les Commissions dans le *Dictamen*.

³⁷¹ Les PANistes du Sénat se distinguèrent de leurs collègues de la Chambre des Députés en dénonçant la législation. Si Jorge Ocejo Moreno (et José de Jesús Castellanos López) expliquait cette dissension comme étant seulement le fruit d'une dispute personnelle entre lui et le leader au Sénat du panel PANiste, il n'empêche que ce dernier n'avait pas nécessairement tort en jugeant que la nouvelle législation était contraire aux principes et au programme du Parti.

possible pour décider des termes du dit règlement. En effet, un Accord, qui équivaut en fait à un décret présidentiel, permettait à la Secofi de ne pas avoir affaire à un examen législatif pour l'établissement de la tarification du registre, qui aurait sûrement été scruté par les parlementaires puisque la question des cotisations obligatoires représentait le principal sujet de mécontentement des entrepreneurs. Les Commissions Unies avaient toutefois quelque peu sapé les plans de l'Exécutif, lorsqu'elles avaient décidé de modifier à la dernière minute l'article 6, alinéa VI du Dictamen. Dorénavant, la Secofi, selon les termes de la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*, devrait :

«determinar el monto máximo de las tarifas que las cámaras podrán cobrar por concepto de alta y actualización en el Sistema de Información Empresarial Mexicano, escuchando la opinión de cámaras y confederaciones»³⁷².

Suite au Dictamen et à l'approbation de la nouvelle législation, les organismes officiels avaient haut et fort dénoncé le fait qu'ils ne pourraient pas survivre financièrement si le gouvernement persistait dans son idée d'imposer une cotisation unique qui ne couvrirait que l'opération du SIEM (donc ni une part du fonctionnement des chambres, ni même la mise en place du registre). Si les Confédérations et cámaras avaient bien entendu louangé les vertues et principes de la loi car il s'agissait de sauver les meubles auprès des milieux d'affaires qui risquaient de se rebeller encore plus, elles blâmaient la nouvelle législation d'être en fait en quelque sorte un cadeau empoisonné. Elle leur offrait en théorie la possibilité de se renforcer, tout en ne leur octroyant pas dans la pratique les outils concrets pour subsister. Il s'agissait donc pour les associations officielles de tenter de persuader l'Exécutif de l'importance vitale que constituaient pour elles les cotisations au Registre, mais elles n'étaient pas aidées en cela par la couverture médiatique qui avait suivi l'entérinement de la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales*. Maintenant que la législation était passée, les Confédérations et cámaras entretenaient avec la Secofi un rapport de force largement déficitaire. Seules leurs revendications pour que soit établie une tarification qui prenne en compte la taille des entreprises avaient des chances d'être écoutées car l'opinion publique se refusait à l'idée qu'une micro-entreprise puisse devoir payer les mêmes frais qu'une firme milliardaire. Mais elles avaient beau demander de pouvoir bénéficier d'une part des cotisations du Registre, d'obtenir un financement pour la mise en place du système, que le montant de l'inscription soit directement proportionnel aux revenus des entreprises jusqu'à concurrence de 2 000 pesos, les institutions camarales ne disposaient plus d'aucun atout pouvant forcer la main au Ministère.

³⁷² Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, "Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones", *Op.Cit.*

Dans son décret intitulé "Acuerdo por el que se establecen las reglas para la operación del Sistema de Información Empresarial Mexicano, así como para el uso de la información que contenga" publié dans le Diario Oficial le 2 janvier 1997³⁷³, la Secofi fixait que, pour qu'une cámara puisse opérer le SIEM, elle devait compter sur une infrastructure informatique, humaine et technique minimale. Or, comme l'affiliation était désormais volontaire, les cámaras ne pouvaient pas se permettre de ne pas inscrire les entreprises au Registre car elles auraient ainsi perdu les liens qui les pouvaient les rattacher aux hommes d'affaires et la possibilité de les convaincre de s'affilier. Les institutions camarales se voyaient donc dans l'obligation d'investir pour se conformer aux critères du SIEM dont elles ne pouvaient pourtant tirer aucun bénéfice financier direct puisqu'elles devaient intégralement remettre les cotisations à la Secofi.

Alors qu'au départ le Ministère déclinait l'idée d'une tarification proportionnelle, il adoptait toutefois finalement, dans "Acuerdo por el que se determina el monto máximo de las tarifas que las cámaras empresariales podrán cobrar por concepto de alta y actualización en el Sistema de Información Empresarial Mexicano"³⁷⁴ le principe de différents montants qui, dans le cas des entreprises industrielles, allaient de 150 à 670 pesos, et dans le cas des commerçants de 100 à 640 pesos.

La cotisation maximale de 670 pesos chargée aux entreprises de plus de 6 employés, indépendamment de leurs revenus, s'appliquait donc tant aux firmes gigantesques comme la Cemex ou Alfa, que pour une toute petite industrie. En ce qui concerne les commerces, la situation se révélait encore plus inéquitable. Tant le grand commerce comme Wal-Mart qu'un restaurant de quatre employés devaient déboursier la cotisation maximale de 640 pesos, tandis que le tarif minimal de 100 pesos pour les commerces d'un à deux employés s'avérait, dans bien des cas, supérieurs aux cotisations qu'ils devaient avant acquitter.

Avec cette tarification, on en arrivait à la situation aberrante d'imposer aux entreprises des frais qui, dans plusieurs cas, étaient plus élevés que le montant des cotisations qu'elles devaient auparavant payer pour s'affilier aux cámaras, alors qu'il ne couvrait même pas le coût de l'opération du SIEM dont les cámaras étaient désormais responsables.

La réforme de la *Ley de Cámaras* de 1941 a donc finalement abouti à une législation qui ne pouvait satisfaire ni les entrepreneurs qui continuaient de contester le statut et le rôle des

³⁷³ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, "Acuerdo por el que se establecen las reglas para la operación del Sistema de Información Empresarial Mexicano, así como para el uso de la información que contenga" Diario Oficial, 2 janvier 1997, pp. 17-18.

³⁷⁴ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, "Acuerdo por el que se determina el monto máximo de las tarifas que las cámaras empresariales podrán cobrar por concepto de alta y actualización en el Sistema de Información Empresarial Mexicano", Diario Oficial, 2 janvier 1997, pp.19-20.

organisations patronales officielles et qui se voyaient encore imposer des frais obligatoires qui en outre étaient maintenant supérieurs, ni les institutions camarales qui étaient désormais privées d'une grande part de leurs revenus avec l'affiliation volontaire alors qu'elles se trouvaient déjà en grave difficulté financière et étaient interdites d'utiliser une part des cotisations au SIEM.

Dans le but de maintenir en place les Confédérations et cámaras et de contourner le Jugement d'anticonstitutionnalité de la Cour Suprême, le SIEM avait été créé. Or ce dernier, dans les termes de son opération, ne pouvait remplir aucune des fins initiales du gouvernement. En effet, il ne pouvait nullement calmer les protestations des entrepreneurs mécontents auxquels on chargeait maintenant des frais encore plus élevés, ni permettre aux Institutions camarales de renflouer leurs coffres et d'assurer leur fonctionnement déjà sérieusement en péril.

En bref, l'Exécutif en cherchant, par diverses manœuvres tactiques, à jouer sur plusieurs fronts pour concilier à la fois ses propres intérêts, ceux des organismes de représentation officiels, du Pouvoir Législatif et des milieux d'affaires, avait acouché d'une législation et d'accords auxiliaires bâtards qui ne satisfaisaient personne.

CONCLUSIONS

Près de 55 ans s'étaient écoulés avant que la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997, ne vienne remplacer la *Ley de Cámaras de Comercio y las de Industria* de 1941 qui avait été mise en place afin de régir les relations entre l'État et le secteur privé durant la période d'industrialisation par la substitution des importations du pays. Si ce n'est de l'affiliation obligatoire aux cámaras exigée de tous les entrepreneurs, ce régime avait généralement répondu aux intérêts et demandes des différentes parties et n'avait pas été, jusqu'à la fin des années 1980, l'objet d'un mécontentement ostensible de la part des principaux intéressés. Comme le précise Carlos Arriola³⁷⁵, dans le cadre d'une économie fermée et sur-réglémentée, la principale fonction de cette structure d'intermédiation des intérêts définie en 1941 était de contribuer à la gestion gouvernementale de l'économie, à travers, entre autres, la négociation et la fixation des prix, la détermination de l'assiette fiscale, l'obtention de permis d'exportation ou d'importation, etc. Avec le changement de modèle économique à partir des années 1970, se modifia sensiblement l'espace d'influence des institutions camarales et s'amplifia le mécontentement et la politisation de ces dernières et des entrepreneurs en général. Non seulement les cámaras perdaient progressivement leurs privilèges en tant qu'interlocutrices privilégiées et obligées du gouvernement, qui désormais préférerait transiger de plus en plus avec certaines organisations privées puissantes, mais elles avaient échoué, comme l'exigeait le cadre de la nouvelle économie, à moderniser leur structure, leur mode de fonctionnement, comme la nature de leurs services. Le Mexique était donc entré dans les années 1990 avec des institutions officielles à la fois critiquées pour leur inefficacité, leur rigidité passéiste et leur prestation de services obsolète, et de moins en moins prises en compte par un État en pleine restructuration.

Or, la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* promulguée en 1997 n'allait finalement répondre adéquatement ni aux revendications et besoins de la majorité des entrepreneurs ni aux attentes et priorités des institutions camarales et du gouvernement. Outre la nouvelle clause d'affiliation volontaire et la création du SIEM qui serait opéré par les cámaras et auquel tout entrepreneur était tenu de cotiser, nulle modification de fond au régime de 1941 n'a été apportée par la nouvelle législation. En effet, alors que l'on eût pu croire, le gouvernement ayant au départ

³⁷⁵ Carlos Arriola, "La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones", *ANUIES*, Colegio de México, 1998.

publiquement favorisé cette alternative, qu'un nouveau modèle plus pluraliste eût pu être instauré, il s'était avéré que l'on avait finalement décidé de reconduire le régime légal d'intermédiation de type corporatiste. Le statut des institutions camarales comme représentantes officielles du Commerce et de l'Industrie et comme interlocutrices légitimes de l'État était conservé, et la structure organisationnelle comme le mode de fonctionnement des Confédérations préservés dans leurs grandes lignes.

Ce mémoire a donc tenté d'élucider pourquoi, plutôt que de constituer une réforme majeure et notable du système d'articulation des intérêts du secteur privé mexicain, la nouvelle législation de 1997 est en fait venue maintenir et confirmer le *statu quo*, sans véritablement apporter de solutions déterminantes et constructives aux problèmes et maux du système en place dont on critiquait vivement l'efficacité et la légitimité.

Pour clore ce mémoire, nous vous proposons ici une conclusion se déclinant en trois volets qui reflètent les différentes perspectives et préoccupations ayant guidé tout au long de notre travail d'analyse notre réflexion.

- Nous désirons ainsi, dans un premier temps, revenir sur le processus de réforme de la nouvelle législation afin d'en dégager les principaux faits saillants.
- Dans un second temps, nous estimons utile de nous attarder sur la question de l'importance à accorder aux processus de révision des cadres d'intermédiation des intérêts entre le secteur privé et l'État pendant une période de transition démocratique, ainsi que sur les approches théoriques et méthodologiques à emprunter à cet effet.
- Nous nous emploierons, finalement, à démontrer comment la nouvelle *Ley de Cámaras* illustre à plusieurs titres l'état de la transition démocratique au Mexique et dans d'autres pays d'Amérique latine.

▪ **Conclusion I : La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones : l'aboutissement contesté d'une lutte de pouvoir dans un Mexique en transition politique et économique**

▪ Un contexte favorable à la décision de réformer la législation

Au début des années 1990 déjà, la diversification de l'économie mexicaine comme l'engagement du pays vers une nouvelle voie politique plus démocratique paraissaient vouloir indiquer qu'une révision en profondeur du système d'articulation et de représentation des intérêts du secteur privé serait éventuellement nécessaire. Compte tenu de l'ampleur et des implications de la transition économique et politique, il s'avèrerait ainsi, à plus ou moins court terme, probablement indispensable d'actualiser les services offerts par les cámaras, mais surtout d'en réorganiser la structure organisationnelle afin de permettre une meilleure représentation des différents secteurs de l'activité économique, et d'en redéfinir le rôle et les fonctions.

En 1992, tandis que les discussions autour du Traité de Libre-échange constituaient le pivot central de la politique économique mexicaine, Jaime Serra Puche, alors ministre du Commerce, avait publiquement remis en cause le schème de représentation du secteur privé caractérisé par l'affiliation obligatoire aux institutions camarales officielles. Plutôt que de se pencher sur la représentativité relative de leurs institutions, leur grave crise financière et leur prestation de services peu professionnelle, les dirigeants des Confédérations et cámaras s'appliquèrent plutôt à vilipender l'idée d'une affiliation volontaire qu'ils associaient au système d'intermédiation américain afin de dévier le débat des questions plus générales relatives à leurs pertinence et leur efficacité. De fait, ces dirigeants n'avaient guère tort de craindre que le gouvernement envisage sérieusement d'adopter un régime pluraliste calqué sur leurs voisins. Engagé dans une période de tractations intensives sur l'ALÉNA, préférant déjà négocier directement avec d'autres associations que les cámaras (comme avec le CCE, et le COECE créé expressément pour les discussions autour du libre-échange) et partageant alors une même ferveur pour l'idéologie néo-libérale dominante, les élites gouvernementales percevaient que l'adoption d'un modèle pluraliste d'articulation des intérêts s'inscrivait avantageusement tant dans leur orientation de restructurer l'appareil étatique et de revoir le processus de prise de décision en matière de politique économique, que dans leur volonté de présenter à la face du monde une image de réformateurs démocratiques.

De cette époque datent les premiers *amparos* qui en 1995, dans un contexte foncièrement différent (la signature de l'ALÉNA et les « erreurs de décembre » étaient déjà survenues), donnèrent

lieu à la fameuse décision de la Cour Suprême déclarant anticonstitutionnelle la clause d'affiliation obligatoire de la législation de 1941. L'annonce de cette jurisprudence exceptionnelle allait connaître un écho retentissant auprès des médias nationaux qui pressèrent unanimement le gouvernement de réformer la loi, et allait provoquer une amplification considérable du mouvement de désaffiliation des entrepreneurs qui avait déjà, depuis le début de la décennie, commencé à placer les cámaras dans une situation financière précaire, et qui démontrait clairement le mécontentement généralisé du secteur privé pour leurs institutions de représentation.

Tous les éléments paraissaient donc, à première vue, se combiner pour annoncer la mise à mort de la structure corporatiste des cámaras et la mise en place d'un système plus pluraliste d'articulation et de représentation du secteur privé mexicain. Or, la réalité se révéla tout autre...

- Le processus d'élaboration de la nouvelle loi : acteurs, jeux d'influence, canaux de participation et enjeux

- ✓ Les enjeux et les rapports de force des principaux acteurs concernés

Déjà menacées à court terme de banqueroute financière par l'arrêt de paiement massif de leurs cotisations par les entrepreneurs, les Confédérations et cámaras voyaient maintenant leur survie même en tant qu'institutions remise en cause. Parvenues jusqu'alors à repousser l'échéancier de la réforme, elles se devaient à présent, dans un contexte généralisé d'hostilité à leur égard, de réagir et de s'organiser³⁷⁶ promptement pour tenter de convaincre l'Exécutif de l'importance de leur existence³⁷⁷, même si elles ne pouvaient raisonnablement prétendre conjurer toute modification au régime de 1941. Si toutes les cartes semblaient vouloir jouer en leur défaveur, les institutions camarales disposaient néanmoins alors d'un atout non négligeable dans leur jeu. Alors qu'avant 1994 les élites gouvernementales avaient profité d'un climat socio-politique des plus favorables, la grave crise financière, économique et politique, qui marqua le départ du pouvoir de Salinas de Gortari, avait placé la Présidence de Zedillo dans une situation extrêmement périlleuse. Dans ces conditions, l'Exécutif pouvait-il vraiment faire l'économie de pouvoir compter sur un de ses seuls alliés, surtout quand celui-ci représentait légitimement les intérêts de l'ensemble du secteur privé?

³⁷⁶ Rappelons que présentant au départ des positions idéologiques et stratégiques différentes, les dirigeants des Confédérations et des principales cámaras décidèrent de s'entendre et d'établir un mécanisme de concertation pour offrir un front commun et uni.

³⁷⁷ Il convient de rappeler que les dirigeants des Confédérations durent aussi faire face à l'interne à la dissension de plusieurs de leurs cámaras entretenant des velléités d'indépendance.

En d'autres termes, devant affronter la plus grave crise de l'histoire mexicaine contemporaine, l'élite gouvernementale pouvait-elle se permettre de désarticuler complètement le système camaral et se priver ainsi, du moins à court terme, de l'appui politique et du support instrumental de ces institutions en matière de politique économique? Le salut des cámaras dépendait donc du calcul des coûts et bénéfices que l'Exécutif réaliserait et du choix qu'il ferait entre s'aliéner encore davantage l'irritation des membres du secteur privé et de l'opinion publique plus généralement ou perdre des alliés stratégiques importants. Or, ces alliés importants ne désignaient pas seulement les confédérations mais aussi les plus puissantes organisations autonomes du secteur privé. Les très influentes CMHN, AMIS et AMCB qui disposaient du 3/7^{ième} des votes du CCE et en noyautaient la direction, n'avaient en effet que peu de motifs d'encourager la dissolution des Confédérations puisque celles-ci n'étaient plus consultées qu'accessoirement par l'État, qu'elles ne disposaient que d'un pouvoir minoritaire à l'intérieur de l'organisme-parapluie, et que ce dernier puisait une grande part de sa légitimité dans leur large base d'affiliation. Ces organismes autonomes reconnus regroupant les plus grands hommes d'affaires du pays ne risquaient toutefois guère de voir leur influence menacée par une éventuelle dissolution des institutions camarales existantes, mais ils disposaient avec le CCE d'un utile outil de pression et de représentation publique. Ils avaient tout intérêt à ce que ne soit pas remis en cause sérieusement et profondément l'ensemble du système d'intermédiation des intérêts du secteur privé, ce qui n'aurait pas manqué de soulever d'importantes questions sur leur propre représentativité et légitimité et aurait pu hypothétiquement déboucher sur la création d'associations concurrentes. Tant qu'ils savaient que la présidence n'avait pas avantage à porter atteinte à leurs privilèges, ils préféraient adopter le profil le plus bas possible pour éviter que n'éclate un véritable débat sur leur pertinence, une attitude qu'ils gardèrent tout au long du processus de réforme.

La présidence marchait donc en terrain glissant. Pressé par la petite et moyenne entreprise et par les médias d'entamer une vigoureuse réforme de la *Ley de Cámaras* et désireux de prouver ses bonnes intentions en matière de démocratie, le gouvernement devait néanmoins, étant donné sa très faible marge de manœuvre politique, chercher à éviter de perdre ses uniques appuis : les organismes de représentation du secteur privé, officiels et indépendants.

- ✓ La mise en place d'un processus de concertation entre l'Exécutif et les Confédérations

Dès le début de 1995, avant même que la décision finale de la Cour Suprême ne soit rendue, l'Exécutif entamait avec les dirigeants des principales institutions camarales une ronde de

pour parler. Pendant plus d'un an et demi, la Secofi envoya aux dirigeants plus d'une quinzaine de propositions de projets de loi qu'elle les invitait à commenter. En examinant attentivement ces scénarios législatifs initiaux³⁷⁸, il est manifeste que les deux camps se sont livrés à une longue guerre d'usure. Il apparaît cependant indéniable que les deux parties ne luttaient pas à armes égales. En effet, s'il semblait évident, dès le mois de mai 1995, que les instances de la Secofi ne paraissaient guère disposées à s'engager dans la mise en place d'un système purement pluraliste et que la préservation du statut légal des organismes camaraux comme institutions légitimes de représentation du secteur privé semblait assurée, il n'empêche, entre autres, que la structure organisationnelle, le mode de fonctionnement, le nombre d'affiliés et les ressources financières de ces associations officielles risquaient d'être profondément modifiés par la volonté de réforme des instances gouvernementales. Une fois obtenue cette assurance probable qu'elles survivraient en tant qu'institutions officielles, les cámaras ne disposaient plus que d'un pouvoir de négociation très relatif pour faire valoir qu'il était nécessaire de les renforcer. Non seulement la Secofi avait-elle réussi, dès le départ, à faire accepter aux cámaras la clause d'affiliation volontaire en échange de la création d'un Registre national dont elles seraient chargées, mais elle s'employa tout au long des tractations à amenuiser leurs exigences en n'hésitant pas à revenir sans arrêt sur ses promesses, à présenter des propositions extrêmes et à tenter d'imposer des conditions de dernière minute. Sujettes à ces revirements de fond et à de fortes pressions, les cámaras, ayant déjà concédé l'importante question de l'affiliation obligatoire et n'ayant relativement plus rien à perdre, parvinrent néanmoins finalement, en répétant inlassablement qu'il fallait leur octroyer les ressources financières nécessaires à leur survie et ne pas toucher à leur structure interne, à contrer certaines mesures gouvernementales initiales. Il n'empêche toutefois qu'en mettant en place ce canal de concertation avec les plus importantes cámaras, le gouvernement était parvenu à leur arracher volontairement de nombreuses concessions tout en évitant de se les mettre à dos.

Si la Secofi avait finalement opté pour le maintien de la structure officielle d'intermédiation de type corporatiste, elle l'avait fait en autant qu'elle pourrait toutefois se targuer publiquement de démocratiser le régime grâce à la nouvelle clause d'affiliation volontaire. Elle avait ainsi décidé d'exclure, à la toute dernière minute, de son projet de loi définitif toutes les dispositions relatives au montant des cotisations obligatoires au SIEM, le point le plus controversé à divers titres tant pour les institutions camarales que pour les membres du secteur privé, et choisi unilatéralement de les retirer du processus de révision législatif pour les traiter plus tard par décret. La Présidence déposait donc

³⁷⁸ En particulier en ce qui a trait aux dispositions relatives aux questions de l'affiliation, des cotisations et des sanctions y étant liées, de l'objet des Confédérations et cámaras, de la création et de la juridiction des cámaras, des revenus, et des liens entre les Confédérations et leurs cámaras.

avec plus ou moins l'accord des Confédérations, le 13 novembre 1996, son *dictamen* devant les instances législatives.

- ✓ Les tractations et pressions ayant caractérisé le processus de ratification législative

Devant dorénavant, depuis 1994, faire affaires avec une importante opposition au sein du Congrès, la Présidence PRliste ne pouvait plus comme auparavant compter sur un appareil législatif subordonné à ses volontés. Tout au long du processus de ratification législative de la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*, les élites gouvernementales ont joué de pressions et tenté de contrôler les canaux institutionnels de participation et de décision. L'Exécutif n'a ainsi pas hésité à adjoindre la Commission du Patrimoine et du Développement industriel qu'il contrôlait à la Commission du Commerce présidée par le PANiste Jorge Ocejo Moreno, à refuser que ne soient entendues devant la Commission parlementaire des associations autonomes dissidentes et à faire des pressions directes quotidiennes sur Ocejo et sur les membres de la Commission unie. Signe de la plus grande indépendance des instances législatives et d'une revalorisation de leur rôle, les députés de la Commission du Commerce s'étaient auparavant préparés à la réforme et avaient déjà effectué un voyage d'étude sur les systèmes d'intermédiation des intérêts en Europe. Celui-ci les avait globalement convaincus des avantages du modèle corporatiste. Étant donc assurées que la Commission unie adopterait dans ses grandes lignes le *dictamen* présidentiel, les Confédérations et Cámaras tentèrent en vain de la convaincre qu'il était de plus impératif à leur survie de leur assurer des sources de revenus indépendantes.

La commission parlementaire déposait le 4 décembre devant l'Assemblée un projet de loi auquel elle n'avait apporté que des modifications mineures. Le lendemain, cependant, alors que s'étaient déjà engagés les débats au sein de l'Assemblée, la Commission parlementaire court-circuitait, dans un coup de théâtre, la Présidence en déposant par surprise trois nouvelles petites modifications dont l'une donnait aux Confédérations un droit de regard dans la fixation ultérieure de la tarification du SIEM.

La *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*, approuvée par 335 voix contre 26, le 5 décembre 1996, par la Chambre des Députés et ratifiée le 11 décembre par le Sénat, entrain finalement en vigueur le 1^{er} janvier 1997 dans la controverse générale. Or, cette réforme n'allait non seulement satisfaire personne mais allait provoquer un véritable tollé.

À force de tractations, de compromis et de vues à court terme, le processus de réforme avait abouti à une législation hybride et floue qui ne pouvait finalement combler les besoins d'aucune des parties

intéressées et qui ne réglait en rien les graves problèmes de l'organisation et de la représentation générales du secteur privé mexicain.

- Les problèmes non résolus de la représentation du secteur privé

En reconduisant presque tel quel le système camaral d'intermédiation tout en abolissant la clause d'affiliation obligatoire, la réforme de la *Ley de Cámaras* n'est venue solutionner ni les graves ennuis financiers des Confédérations et cámaras, ni la nature confuse des relations entre l'État et ses institutions officielles, ni les ambiguïtés et les contradictions inhérentes à la structure mixte de l'organisation du secteur privé mexicain, ni les problèmes de représentativité des organisations entrepreneuriales. En effet, si la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* a garanti la survie institutionnelle des Confédérations et cámaras en réaffirmant leur statut de représentantes officielles du Commerce et de l'Industrie, elle n'en a pas assuré la survie sur le plan financier³⁷⁹. Par ailleurs, aucune disposition de la nouvelle législation ne définissait les rapports entre l'État et les cámaras. Soit, les cámaras sont définies comme des « organes de consultation de l'État » mais la forme institutionnelle que peut prendre cette concertation n'est nullement précisée, laissant libre cours à toute interprétation de la part des élites gouvernementales. En ne remettant nullement en cause la structure globale de l'articulation et de la représentation des intérêts du secteur privé mexicain, la réforme permettait d'éviter de toucher à la question de la pertinence des organismes autonomes de représentation entrepreneuriale et donc de chercher à remédier aux graves problèmes de représentativité rencontrés non seulement par la petite et moyenne entreprise, mais aussi par les régions et par certains secteurs importants de l'activité économique (cf. en particulier, les services et le tourisme). Si, en regard de cette problématique de la représentativité, la nouvelle *Ley de Cámaras* prétend apporter des améliorations à la structure organisationnelle interne des institutions camarales et à leur composition, il n'en demeure pas moins qu'elles demeurent globalement fort limitées.

- Le mouvement de contestation contre la nouvelle législation

Suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation le 1^{er} janvier 1997 et la divulgation des décrets *y asociados*, la presse s'est emparée du sujet et a traité quotidiennement, pendant près d'un an, du mécontentement des entrepreneurs vis-à-vis de la réforme et des problèmes de mise en place du SIEM. S'acharnant sur la nouvelle *Ley de Cámaras*, quoique presque exclusivement sur les

dispositions relatives aux cotisations obligatoires exigées pour l'inscription au Registre, les médias ont créé une véritable commotion dans les milieux d'affaires qui ont refusé encore plus massivement de s'enregistrer, ce qui a sérieusement menacé, pendant des mois, de rendre totalement inopérant le nouveau système. En juillet 1997, le Directeur Général de la Coparmex, qui refusait pourtant de se prononcer sur les dispositions de la nouvelle législation, s'esclaffait ravi toutefois, lorsqu'interrogé sur les répercussions qu'aurait cette dernière sur l'organisation du secteur privé, en répondant que non seulement elle n'aurait aucune conséquence puisqu'elle n'apportait aucun changement à la situation prévalante sinon d'affaiblir financièrement davantage les associations officielles, et que surtout, elle risquait vraiment en fin de compte de rester "lettre morte"³⁸⁰. Malgré l'entrée en vigueur de la loi, le taux infime d'enregistrements au SIEM a ainsi obligé le gouvernement à reporter à maintes reprises l'échéance des sanctions, car l'imposition brutale d'amendes aurait à n'en pas douter soulever encore plus la grogne des milieux d'affaires. Cet état de fait a encore plus profondément indigné les Confédérations et cámaras, déjà frustrées d'avoir été lésées par le Décret présidentiel sur les cotisations, parce qu'elle voyaient le nombre de leurs membres et leurs revenus chutés encore plus drastiquement, parce que le gouvernement non seulement continuait à ne pas faire respecter les termes de la loi, et ne cherchait, de surcroît, même pas à défendre publiquement sa nouvelle législation.

Si la tension s'est depuis progressivement atténuée, les critiques demeurent toutefois vives et la loi semble devoir être nécessairement revue dans les prochaines années³⁸¹ n'ayant, d'une part, réussi à contenter ni les élites politiques, ni les milieux d'affaires, ni les Confédérations et cámaras. La clarification des règles du jeu politique avec le processus de démocratisation de l'État nécessiterait une révision en profondeur de la question générale de représentation des entrepreneurs, donc une véritable volonté de réforme à long terme basée sur une réflexion approfondie du Bien commun de la part d'élites politiques et économiques qui verraient au-delà de leurs intérêts particuliers immédiats. La récente élection à la Présidence du PANiste Vicente Fox, puissant homme d'affaires du Nord du Mexique, annonce sans doute la mise en œuvre d'une révision importante du modèle d'intermédiation mexicain puisque, d'une part, la nouvelle Administration dispose encore d'une marge de manœuvre importante grâce à son large appui populaire et que, d'autre part, son parti a été historiquement lié aux milieux d'affaires. On peut néanmoins s'interroger sur

³⁷⁹ La nouvelle clause d'affiliation volontaire ne pouvait qu'entraîner une amplification du mouvement massif de désaffiliation et les cotisations obligatoires au SIEM ne pouvaient servir qu'aux dépenses de gestion du nouveau registre.

³⁸⁰ Entrevues personnelles réalisées avec Lorenzo Pelaez Dorantes, Directeur Général de la Coparmex, et Sergio H. Peralta Sandoval, Président de la Délégation Centre de la même institution.

l'aboutissement de cette réforme éventuelle car elle tendrait sans doute vers l'adoption d'un modèle pluraliste, un modèle qui ne garantit pas nécessairement une meilleure représentativité de la petite et moyenne entreprise (cf. , entre autres, l'influence politique directe de la Grande entreprise auprès de l'État mexicain et les problèmes de l'organisation collective).

- **Conclusion II: L'étude de la réforme d'un système d'intermédiation des intérêts entre l'État et le secteur privé. De l'importance d'y porter attention et d'adopter une approche théorique et méthodologique dynamique et multifactorielle**

Bien sûr, ce mémoire entendait présenter la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* en analysant la nature et l'histoire de son élaboration, mais il visait aussi à ouvrir quelques pistes de réflexion sur les approches théoriques et méthodologiques les plus appropriées à l'étude de telles réformes de cadres d'intermédiation entre l'État et le secteur privé. Il s'agissait donc, en particulier, dans un premier temps, a) de se questionner sur la pertinence des paradigmes corporatistes tant pour qualifier les systèmes réels d'organisation et de représentation du secteur privé que pour comprendre les processus ayant abouti à leur mise en place, puis b) de s'interroger sur leur implication potentielle pour la gouverne démocratique, pour finalement c) proposer certaines hypothèses théoriques et faire quelques suggestions méthodologiques.

- L'étude de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones et les cadres théoriques pluralistes / (néo-) corporatistes

Si le modèle pluraliste a pu aisément être écarté pour rendre compte du système mexicain d'articulation des intérêts du secteur privé, la congruence des postulats corporatistes ne s'est pas avérée évidente pour autant. En effet, rappelons premièrement que, bien qu'à plusieurs égards la structure organisationnelle officielle des cámaras correspond à la lettre (si ce n'est de la nouvelle clause d'affiliation volontaire) à la définition classique du corporatisme de Schmitter comme "système de représentation des intérêts dans lequel les unités constituantes sont organisées en un nombre de catégories singulières, obligatoires, non compétitives, reconnues ou agréées _ sinon créées par l'État et auxquelles on a garanti un monopole délibéré de représentation au sein de leur catégorie respective en échange de l'observation de certains contrôles sur la sélection des leaders et

³⁸¹ Déjà plusieurs projets de réforme ont été avancés par des députés provenant des rangs tant de l'opposition que du PRI.

l'articulation des demandes et intérêts"³⁸², l'existence et la légitimation par l'État d'un réseau parallèle d'associations autonomes puissantes viennent considérablement brouiller les cartes. L'esprit de la théorie corporatiste permet, soit, de traduire un aspect majeur de l'organisation du secteur privé au Mexique mais, dans ses termes particuliers, il s'avère qu'elle ne permet pas d'en saisir toute la réalité. Si nous avons finalement défini, quoique avec d'importantes réserves, la nature de l'ancien et du nouveau modèle organisationnel mexicain comme globalement corporatiste compte tenu, entre autres, de l'inclusion des Confédérations dans la composition du Consejo Coordinador Empresarial, nous prétendons néanmoins que les postulats corporatistes traditionnels gagneraient à être complexifiés et raffinés afin de pouvoir rendre compte avec plus de justesse de ces cas de figure qui combinent à la fois des éléments corporatistes et plus pluralistes. La réflexion sur la structure organisationnelle du secteur privé dans une société devrait ainsi davantage dans le futur porter sur les implications théoriques que peuvent supposer, par exemples, l'existence parallèle aux institutions officielles d'importantes associations indépendantes, l'inclusion des organisations corporatistes à l'intérieur d'un organisme-parapluie mixte et autonome, la question de l'affiliation volontaire, etc. Résulterait, selon nous, d'un tel exercice, la leçon qu'il est non seulement nécessaire d'utiliser les prémisses de la définition corporatiste avec circonspection et nuance mais aussi de privilégier une représentation des structures d'intermédiation des intérêts basée davantage sur l'idée d'un continuum et que sur deux idéaux-types exclusifs. C'est dans cette perspective que nous avons pu conclure que, même si elle introduisait la clause d'affiliation volontaire, la nouvelle *Ley de Cámaras* ne représentait pas une réforme pluraliste de l'organisation du secteur privé mexicain mais bien une reconduction du caractère corporatiste du réseau des associations officielles.

En outre, comme nous l'avons souligné dans le second chapitre, l'approche (néo-) corporatiste porte non seulement sur la définition des structures organisationnelles d'intermédiation (« corporatisme 1 ») mais aussi sur l'analyse des processus de prise de décision et de concertation des intérêts (corporatisme 2 »). Or, dans le cas mexicain, elle appert aussi, dans sa forme pure, inapte à brosser un tableau fidèle et précis d'une représentation du secteur privé qui ne repose qu'épisodiquement sur une concertation institutionnalisée avec l'État, qui fait la part belle, selon les circonstances, à des organisations indépendantes et qui, de par l'importance qu'on lui accorde, présente une asymétrie flagrante par rapport aux autres secteurs de la société. Pour ce type de régimes de représentation des intérêts qui selon les circonstances usent d'arrangements corporatistes, les chercheurs auraient, selon nous, intérêt à porter davantage leur attention sur la question des types de politiques publiques concernées par l'intermédiation corporatiste, et sur celle du statut, de la

³⁸² P.C. Schmitter cité par Gerhard Lehmbruch (1982), "Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective", dans Gerhard Lehmbruch et Philippe C. Schmitter (1982), *Op.Cit.*, p.264-265.

nature, de la composition et du pouvoir d'influence des organismes de représentation y participant. Nous n'avons, pour notre part, pas cherché coûte que coûte à caractériser globalement le système d'intermédiation mexicain des intérêts selon une classification dichotomique pluraliste/corporatiste basée sur des composantes définitionnelles strictes et étroites, mais avons plutôt tenté d'en estimer les grandes tendances à partir d'une analyse des arrangements particuliers connus. Ce mémoire a ainsi permis de souligner qu'en ne clarifiant pas les règles du jeu politique, la réforme de la *Ley de Cámaras* perpétue un système marqué par une large marge de manœuvre discrétionnaire du gouvernement en ce qui concerne le choix des modes de concertation retenus. Si les élites gouvernementales, avec la nouvelle législation, peuvent encore compter sur les institutions camarales, dont le statut de représentantes officielles du commerce et de l'industrie a été conservé, elles peuvent cependant continuer, comme elles l'entendent, à recourir ou non à une telle pratique d'intermédiation des intérêts et à en spécifier la forme et les participants. L'analyse de la nouvelle *Ley de Cámaras*, en montrant que l'organisation de la prise de décision au Mexique en matière de politique publique ne répondait pas nécessairement à tous les postulats de base de la théorie (néo-) corporatistes mais n'en remettait pas nécessairement en cause la validité générale, constitue en quelque sorte une invitation aux chercheurs pour qu'ils l'aménagent de manière à rendre davantage compte des contextes où la forme de concertation n'est pas légalement institutionnalisée, et où les parties en présence n'ont pas la même autonomie et influence (cf. , en particulier, la question du pouvoir et de la participation des associations entrepreneuriales versus les associations syndicales et paysannes) et ne sont pas obligatoirement des institutions officielles de représentation à affiliation obligatoire (cf. la question de la légitimation des Confédérations VS celle du CCE).

En bref, selon nous, ni la théorie pluraliste ni la théorie (néo-) corporatiste dans leur forme classique pure ne permettent de définir clairement et sans ambiguïté la structure organisationnelle et le mode d'intermédiation des intérêts du secteur privé au Mexique. Il découle néanmoins de notre étude que l'approche corporatiste dans son essence offre néanmoins les outils pour apprécier le sens et la nature générale du modèle mexicain et que, dans cette perspective, la nouvelle *Ley de Cámaras empresariales y sus Confederaciones* doit être perçue comme une reconduction du système mixte d'intermédiation des intérêts du secteur privé à saveur légale corporatiste.

Or, en quoi l'étude la nouvelle législation de 1997, outre un intérêt d'ordre simplement terminologique et classificatoire, peut-elle constituer une démarche analytique importante pour comprendre le contexte socio-politique mexicain? La nature des relations entre l'État et le secteur privé joue-t-elle un rôle significatif dans la gouvernance d'un pays et peut-elle en déterminer le caractère démocratique? Les processus de réformes des structures d'articulation et de représentation

des intérêts du secteur privé sont-ils adéquatement appréhendés et compris par les approches corporatistes?

Issus de traditions théoriques diverses, de nombreux auteurs estiment que l'organisation du secteur privé joue un rôle majeur dans la gouverne démocratique et la performance économique des pays en voie de transition économique et politique. Ainsi, si les disciples de l'œuvre de Mancur Olson jugent que de puissantes associations du secteur privé perturbent les processus de transition démocratique en rendant ardue et incontrôlable la prise de décision politique, pour Rueschmeyer, Stephens et Stephens³⁸³, au contraire, la consolidation d'une démocratie dépend de l'organisation effective et efficace des intérêts du secteur privé. Dans le même ordre d'esprit, selon Schmitter³⁸⁴, de larges organisations bien articulées augmentent les chances de représentation de plus d'intérêts, ce qui favorise les « régimes de concertation », et conséquemment la qualité des nouvelles démocraties. Comme la réussite des transitions démocratiques dépend généralement d'une bonne performance économique, il apparaît aussi intéressant de souligner que plusieurs études montrent que des associations entrepreneuriales solides et compétentes contribuent avantageusement à la bonne gouverne économique en participant par exemple à la négociation de pactes de stabilisation macro-économique. Cette thèse est d'ailleurs largement appuyée par les récentes études sur le corporatisme et la gouverne économique contemporaine en Europe. Une structure corporatiste d'intermédiation des intérêts permettrait, d'après elles, de mieux gérer la société en s'assurant que les groupes d'intérêts qui représentent légitimement les différents secteurs de la société, articulent et véhiculent leurs besoins et demandes auprès du gouvernement. Or, ce modèle corporatiste est-il nécessairement garant d'une meilleure gouverne démocratique ou peut-il aussi représenter un gage d'efficacité pour un régime autoritaire?

Pour de nombreux chercheurs, qui s'intéressent particulièrement à l'Amérique latine, le manque de légitimité, de représentativité et d'efficacité de tels corps intermédiaires empêcherait une bonne vertébration de la société. Une articulation sans laquelle la consolidation de la démocratie, autre que procédurielle, s'avérerait impossible. Pour eux, en d'autres termes, l'équation entre la présence d'organismes de représentation forts et une meilleure gouverne démocratique peut s'avérer paradoxale car ces organisations sont souvent créées par ce même État auquel elles doivent théoriquement faire contrepoids. Si la démonstration des tenants du corporatisme est convaincante pour des régimes démocratiques consolidés, elle apparaît donc plus problématique en ce qui concerne des régimes en voie de transition démocratique, quand les institutions corporatistes, par exemple, ne

³⁸³ Rueschmeyer, Dietrich; Stephens E. et Stephens J., *Capitalist Development and Democracy*, Cambridge : Polity, 1992.

sont pas nécessairement prises en compte et autonomes et ne représentent pas adéquatement les intérêts des divers secteurs de la société.

Définir les conditions exhaustives qui pourraient expliquer qu'une organisation dispose de plus ou moins de capacité de contester et d'influencer l'État et de participer à améliorer la gouverne démocratique dépasse les objectifs de ce mémoire. Sans oublier que de la compétence gouvernementale en matière de politique économique à laquelle peuvent participer activement les organismes officiels de représentation dépend largement la consolidation d'une démocratie, il nous appert néanmoins important de souligner, d'une part, que, selon nous, l'existence de puissantes et larges associations patronales n'est en rien un indicateur de la vitalité de la société civile et donc de la santé démocratique d'une nation, et que, d'autre part, il importe de se pencher sur la problématique de la représentativité effective tant à l'intérieur des rapports entre la société et l'État qu'au sein même du secteur privé et de ses organisations. Ce trop bref exposé des grandes positions théoriques sur les liens entre l'organisation des intérêts du secteur privé et la démocratie illustre, selon nous, la nécessité d'orienter davantage la recherche en matière de corporatisme, tant au point de vue de la théorie que des études empiriques, sur les processus de transition démocratique afin d'évaluer, de manière plus satisfaisante, qui de l'efficacité gouvernementale, qui de la représentativité des organismes de représentation prédomine dans les chances d'un régime de se démocratiser pleinement. Nous avons ainsi émis comme hypothèse, dans le second chapitre, que la théorie corporatiste s'enrichirait de recherches sur les régimes en voie de démocratisation qui s'intéresseraient à :

- e) l'articulation interne des intérêts à l'intérieur du pan corporatiste (voir, entre autres, l'affiliation obligatoire/volontaire, les liens entre les Confédérations et leurs auxiliaires, l'hyper-centralisation du pouvoir, et le clientélisme),
- f) l'existence possible dans le même secteur d'autres formes d'organisation et de représentation et leur importance dans la sphère politique (cf. la co-existence d'organismes patronaux officiels et autonomes),
- g) la présence des différents secteurs sociaux impliqués dans le pacte corporatiste et leur pouvoir relatif au sein de l'arène politique et de la société en général (cf. la participation et l'influence des syndicats (ou organismes paysans) versus celles des associations patronales), et
- h) l'importance des arrangements corporatistes dans le processus global de prise de décision gouvernementale (voir, par exemples, la portée et la nature des questions couvertes par les négociations corporatistes, les relations entre l'Exécutif et le Législatif, la prédominance de formes de pouvoirs comme le clientélisme, etc.).

³⁸⁴ Schmitter, Philippe C., « The Consolidation of Democracy and the Representation of Social Groups »,

Quoiqu'il en soit, étant donné que les organismes de représentation du secteur privé semblent, de l'avis d'un grand nombre d'auteurs, jouer un rôle central, qu'ils l'estiment positif ou négatif, dans l'évolution politique et économique d'un pays, il appert de la toute première importance non seulement de tenter de comprendre en quoi le type d'organisation des intérêts du secteur privé influence la gouverne démocratique, mais aussi pourquoi un modèle particulier d'articulation des intérêts peut être mis en place, maintenu ou réformé. Or, ici encore, les approches pluralistes et corporatistes ne procurent pas tous les outils analytiques et méthodologiques aptes à saisir vraiment les motifs à l'origine des processus de réforme institutionnelle des régimes d'intermédiation des intérêts entre l'État et le secteur privé, et leur issue.

Alors que pour les tenants du pluralisme, la mise en place de tels régimes s'explique par la plus grande gouvernabilité et les gains en liberté et en richesses que procure un réseau de multiples associations indépendantes et souples, les adeptes du corporatisme mettent à l'inverse l'accent sur les bénéfices individuels et sociaux de la règle de la concertation institutionnelle interactive et des organisations collectives. Or, les avantages théoriques prétendus d'un modèle d'intermédiation comme la structure institutionnelle déjà présente ne permettent pas évidemment de rendre compte par eux-mêmes des processus de changements et de déterminer l'aboutissement concret d'une réforme institutionnelle d'une telle importance pour la gouverne d'un pays.

Si les théories sur l'action collective inspirées d'Olson, en mettant excessivement l'accent sur les facteurs microéconomiques et/ou sociaux, évacuent malheureusement l'État comme variable explicative, les études sur le corporatisme (en particulier depuis Schmitter) redonnent cependant à l'État un rôle d'importance dans l'organisation des groupes sociaux³⁸⁵. Or, selon nous, en se fondant essentiellement sur une approche définitionnelle, les études sur le corporatisme sont toutefois en général trop statiques pour expliquer les complexes processus de mise en place (ou de réforme) d'un système d'articulation des intérêts. Elles ne prennent, en effet, pas en compte l'impact du contexte politique et économique sur les acteurs étatiques et ne se penchent pas d'assez près sur les diverses raisons qui peuvent motiver les élites gouvernementales à revoir l'organisation de la structure de représentation du secteur privé.

Par son analyse des systèmes néo-corporatistes, Schmitter a été l'un des seuls théoriciens de ce mouvement (mais non le moindre!) à s'être interrogé, du moins brièvement, sur la mise en place comme telle de ces cadres d'intermédiation des intérêts. Selon lui, comme les élites

American Behavioral Scientist, 35, No. 4/5 (Mars/Juin), pp.422-449.

gouvernementales, les associations entrepreneuriales, et les syndicats disposent d'un pouvoir autonome et équivalent, et comme les arrangements institutionnels qui régissent leurs relations sont issus de la concertation, on ne peut pas de ce fait expliquer la formation de tels cadres par un seul de ces acteurs et un seul type d'intérêt. Quoiqu'il en soit, Schmitter s'intéresse ici au modèle néo-corporatiste de concertation; un modèle qui ne s'applique pas au contexte mexicain car le pouvoir syndical est devenu pratiquement inexistant et car les élites étatiques sont visiblement plus puissantes et autonomes que les organisations patronales. Nous retiendrons cependant son avertissement selon lequel la circonspection est de rigueur et qu'il est difficile d'apporter une explication globale car :

« the emergence of neo-corporatism (and its persistence) cannot be predicted from the micro-motives of interested individuals or public employees. Nor can it be analysed exclusively in terms of the macro-functional imperatives of either the capitalist economy or the democratic polity »³⁸⁶.

Selon nous, les théories pluralistes/corporatistes peuvent permettre de qualifier, à un moment donné, une structure d'intermédiation fixe et ses implications mais pas les processus de refonte précis de ces régimes de représentation. En effet, un système institutionnel d'articulation des intérêts ne se crée et ne se transforme pas de manière spontanée et nécessaire. Entrent nécessairement en jeu des questions liées au contrôle politique, aux acteurs en présence et à leur pouvoir d'influence, aux circonstances socio-politiques et économiques, à la répartition des ressources, aux calculs stratégiques, aux valeurs idéologiques, à la présence d'associations concurrentes, à la structure et au mode de fonctionnement intra-organisationnels, etc.

- L'analyse des réformes des systèmes d'articulation et de représentation du secteur privé De l'importance à accorder aux acteurs politiques, aux canaux de participation institutionnels et aux rapports de force

Comme nous l'avons déjà souligné, de par l'importance vitale que jouent les organismes de représentation du secteur privé dans le développement économique et politique d'un pays, il appert très important de tenter de comprendre les motifs expliquant la mise en place de tel ou tel autre type de structure d'intermédiation des intérêts. Selon nous, une telle approche explicative ne doit pas se concentrer exclusivement sur des facteurs économiques, sociaux ou idéologiques, mais bien sur des

³⁸⁵ Voir, entre autres, le classique Skocpol, Theda, « Bringing the State Back In », dans Peter Evans, Rueschemeyer D. et Skocpol T. (eds.), Bringing the State Back In, New York : Cambridge University Press, 1985.

³⁸⁶ Philippe C. Schmitter, « Neo-corporatism and the State », dans Wyn Grant (ed.), The Political Economy of Corporatism, New York : St. Martin's Press, 1985, p. 44.

variables politiques, à savoir, en particulier, les acteurs gouvernementaux, les canaux institutionnels de la prise de décision et les acteurs y ayant accès. Ce mémoire prétend ainsi démontrer que la voie qu'emprunte la réforme d'un système d'articulation et de représentation du secteur privé dépend du jeu conjugué de pratiques institutionnelles, de rapports de force et d'intérêts, mais aussi et surtout largement de la volonté de l'élite gouvernementale et de sa marge de manœuvre politique et que le modèle qu'elle privilégie dépend davantage, pendant une période de crise, d'une « logique politique » basée sur son évaluation des supports politiques sur lesquels elle peut et pourra compter pour gouverner (« *political logic* »³⁸⁷), que sur le choix idéologique initial d'un modèle particulier de gouverner (« *policy logic* »³⁸⁸).

Rappelons que, fondée sur cette hypothèse initiale qu'une multitude de facteurs influencent le pouvoir des acteurs, les intérêts qu'ils poursuivent et les stratégies qu'ils adoptent à cet effet, l'hypothèse méthodologique (voire le pari) que nous faisons au départ selon laquelle, pour comprendre le pourquoi et le comment d'une réforme législative, il fallait étudier a) les attributs de l'ancien et du nouveau système de représentation, b) les objectifs généraux énoncés par le gouvernement, les organisations patronales et les membres du secteur privé, c) le contexte politique et socio-économique général, d) les mécanismes institutionnels de prise de décision gouvernementale, e) l'évolution des relations État-secteur privé durant la période autoritaire et la transition démocratique et économique, et f) les caractéristiques des associations patronales nationales telles leur représentativité, leur cohésion, leur statut légal, leurs règles d'affiliation, leurs sources de revenus, leur accès au pouvoir politique relativement aux autres groupes de la société civile, s'est avérée particulièrement efficace et concluante. En effet, c'est grâce à une analyse, dans les deux premiers chapitres, de la structure organisationnelle du secteur privé et de ses maux, des relations historiques entre l'État et les associations patronales, et à une étude comparée de l'ancienne et de la nouvelle Loi tout en tenant compte du contexte réel de leur application, que nous avons pu a) nous interroger sur la nature, la signification et les implications des différentes dispositions de la réforme, et b) aborder, dans le troisième chapitre, le processus de genèse et d'approbation de la nouvelle *Ley de Cámaras*. Après un tel exercice seulement nous était-il possible d'examiner quels motifs avaient pu pousser le gouvernement à entamer le processus d'élaboration d'une nouvelle loi, quels pouvaient vraiment être les intérêts des différents acteurs au-delà de leurs positions publiques, et quelle était la portée réelle des différentes versions d'avant-projets. Tenir compte du contexte

³⁸⁷ Voir, Ben Ross Schneider, « The State and Collective Action : Business Politics in Latin America », communication présentée au Congrès du Latin American Studies Association, Chicago, Septembre 1998.

³⁸⁸ *Idem*.

idéologique, économique et politique ayant entouré la réforme, et déterminer l'importance du mécontentement des entrepreneurs, des problèmes vécus par les Confédérations et cámaras, et des intérêts politiques du gouvernement, nous a permis de dépasser la simple anecdote (cf. les protestations publiques et le Jugement de la Cour Suprême) pour brosser un portrait beaucoup plus complet des causes de la réforme, des perspectives et possibilités offertes aux acteurs, des rapports de force, des tractations et des résultats finaux.

Rappelons que nous avons cherché à bien montrer les différentes étapes de l'élaboration de la nouvelle *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* qui présentaient chacune des canaux institutionnels de participation différents, afin de cerner quels acteurs étaient impliqués et quelle pouvait avoir été leur influence. Nous avons ainsi pu montrer que la Secofi, en accordant ou retirant la possibilité aux différents acteurs de se faire entendre, en choisissant les modalités de la concertation et en décidant des sujets qui pouvaient être traités, a usé stratégiquement des institutions pour parvenir à garder le plus grand contrôle possible sur le processus d'élaboration et de ratification de la loi. Un processus qui n'a pourtant pas suivi un parcours purement autoritaire puisque pour une des premières fois un jugement d'anticonstitutionnalité était rendu et pris en compte et que d'importantes négociations ont eu lieu entre l'Exécutif et les institutions camarales, puis avec les Commissions parlementaires.

L'étude de la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* et de son processus d'approbation nous permet donc de valider notre hypothèse générale de départ selon laquelle, et d'autant plus en période de crise :

« la réforme d'une structure institutionnelle d'articulation et d'organisation du secteur privé constitue moins l'application du choix prémédité d'un modèle idéal, que l'aboutissement d'un processus de prise de décision marqué par le jeu de procédures institutionnelles et de rapports de force entre les parties en présence ».

Nous estimons donc que pour comprendre un processus de réforme d'un cadre d'intermédiation des intérêts du secteur privé et évaluer l'influence des différents intérêts et acteurs, il convient d'adopter une approche théorique et empirique qui met l'accent sur les élites gouvernementales, les institutions et la "distribution des préférences".

Des résultats de notre étude émanent quelques pistes de réflexion et hypothèses théoriques générales sur les processus de réforme des cadres d'intermédiation de tendance corporatiste pendant une période transition démocratique (tant au niveau des chances qu'ils soient amorcés, des intérêts

poursuivis rationnellement par les forces en présence, qu'au niveau du type de modèle pouvant être adopté) que nous vous proposons ici.

Étant donné que les élites étatiques peuvent, dans la limite de leur autonomie d'action politique et du contexte institutionnel prévalant, définir les paramètres du jeu politique en ouvrant ou non des canaux de participation politique, elles jouent un rôle capital et indéniable dans les processus de réforme des cadres d'intermédiation des intérêts. Elles décideront de s'engager dans une telle révision de l'organisation et de la représentation du secteur privé, qui affecte nécessairement la distribution des ressources des groupes de pression les plus puissants de la société, selon un calcul politique stratégique où interviennent forcément de nombreux facteurs comme le contexte politique et les alliés sur lesquels elles peuvent et ou pourront compter et leurs préférences idéologiques. En période de crise économique et politique, les élites au pouvoir auront moins tendance à baser leur décision sur les bénéfices à espérer d'un nouveau cadre d'intermédiation que sur leur perception des coûts à maintenir en place le régime existant et sur leur capacité de se préserver leurs rares alliés. Il aura néanmoins tendance à le faire, par exemples, si la légitimité de ses organismes est fortement contestée et leur survie financière pas assurée, si d'autres associations concurrentes peuvent prendre leur place et si il peut en tirer une image positive de réformateur démocrate. Une fois entamé le processus de réforme, les élites gouvernementales auront d'autant plus les coudées franches qu'elles parviendront à contrôler les canaux institutionnels de participation et le débat et à ne pas s'attirer les foudres de leurs principaux alliés. Les institutions de représentation officielles du secteur privé n'ont évidemment pas *a priori* intérêt à ce que soit revu le cadre corporatiste qui préside à leur existence, mais elles peuvent néanmoins être poussées à appuyer une réforme si elles sont en graves difficultés financières et si elles évaluent qu'en démontrant une certaine souplesse, elles pourront participer à l'élaboration de la nouvelle législation et assurer ainsi leur survie en tant qu'institutions. Dans le cas où la Grande entreprise et des associations patronales privées disposeraient d'une forte influence auprès du gouvernement, on peut généralement s'attendre, tant que leur influence et leur organisation ne sont pas remises en cause, à ce qu'elles ne s'impliquent pas activement dans la réforme afin de ne pas s'attirer de critiques publiques.

Selon notre hypothèse, un gouvernement en transition démocratique aurait donc d'autant plus tendance à entamer une réforme de son cadre corporatiste d'intermédiation des intérêts avec le secteur privé, si la légitimité des organismes officiels de représentation était fortement contestée et leur survie financière précaire, si les élites au pouvoir pouvaient compter à court terme sur d'autres groupes d'intérêts comme représentants des milieux d'affaires et comme alliés politiques, si elles y voyaient un moyen de démontrer leur bonne volonté en matière de démocratisation et de gestion

néo-libérale, etc. Or, une fois amorcée, quelle voie une telle réforme peut-elle emprunter? Si tous les processus de réforme sont uniques et dépendent du jeu politique, des rapports de force en présence et des circonstances, nous désirons néanmoins, à partir des résultats de notre examen de la *Ley de Cámaras*, proposer ici quelques hypothèses, relativement aux modifications pouvant être apportées à un régime de concertation de nature corporatiste pendant une période transition politique et économique, qui auraient à être vérifiées par d'autres études de cas.

- Les probabilités qu'un cadre d'intermédiation corporatiste soit complètement remis en question et que soit instauré un modèle pluraliste d'articulation des intérêts augmenteraient :
 - a) dans un contexte politique qui offrirait à des élites gouvernementales acquises à l'idéologie néo-libérale une importante marge de manœuvre politique (cf. un vaste appui populaire et une large coalition gouvernementale),
 - b) plus serait contestée la légitimité des institutions officielles en tant que représentantes des intérêts du secteur privé et interlocutrices de l'État et plus serait menacée leur survie financière,
 - c) plus l'encourageraient les plus puissants milieux d'affaires et les associations indépendantes reconnues, et
 - d) moins les instances législatives auraient la possibilité de s'y opposer.

- Une consolidation et un raffermissement d'un régime d'articulation des intérêts à tendance corporatiste (cf. une confirmation du statut des institutions corporatistes, des sources garanties de revenus nécessaires à leur survie financière, des arrangements de concertation avec l'État institutionnalisés) seraient davantage plausibles dans un contexte où :
 - a) les élites gouvernementales jouiraient d'une autonomie politique importante pouvant leur permettre de faire fi des mouvements de protestation contre les institutions corporatistes,
 - b) ces organismes officiels de représentation du secteur privé constitueraient des alliés indispensables pour la gouverne publique et auraient la possibilité de participer à la réforme du régime législatif les régissant,
 - c) les plus puissants hommes d'affaires et les organismes de représentation autonomes ne disposeraient pas d'un droit de veto *de facto* auprès du gouvernement,
 - d) l'Exécutif n'aurait pas à craindre que les institutions législatives puissent contrer la réforme.

- Pendant une transition démocratique et économique, la réforme tendrait ainsi à déboucher sur une formule hybride de représentation du secteur privé (cf., par exemples, la non remise en cause du pôle privé de la représentation entrepreneuriale, la réaffirmation du statut officiel des institutions corporatistes, l'abolition de la clause d'affiliation obligatoire, etc.) lorsque :
 - a) le gouvernement ne dispose pas de la marge de manœuvre politique suffisante pour se permettre de négliger complètement les manifestations d'opposition au régime corporatiste,
 - b) les organismes officiels de représentation comptent parmi les seuls alliés du gouvernement et lui sont pratiques pour l'élaboration et l'implantation de ses politiques économiques,
 - c) les plus puissants milieux d'affaires et les associations privées les représentant disposent déjà d'un important pouvoir d'influence et n'ont pas nécessairement intérêt, une fois assurés qu'il ne sera pas remis en cause par une institutionnalisation de la concertation avec les seules institutions officielles, à ce que toute la structure de la représentation du secteur privé soit affectée par l'implantation d'un régime pluraliste, et
 - d) les partis d'opposition au sein des corps législatifs disposent d'un certain droit de regard dans le processus de ratification législative.

▪ **Conclusion III: Un processus de réforme à l'image de l'État de la démocratie au Mexique et des autres processus contemporains de démocratisation en Amérique latine**

Alors que la vaste majorité des membres du secteur privé mexicain avait réclamé que soient profondément revus les mécanismes de la concertation économique, l'instrumentation pour l'élaboration de politiques publiques consensuelles, la représentativité des organismes de représentation patronaux et leur capacité effective à articuler les intérêts et l'action du secteur privé, leurs revendications ont pourtant été totalement évacuées des discussions pendant le processus législatif dont le débat n'a porté presque exclusivement sur la question de l'affiliation volontaire/obligatoire. La *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* de 1997 n'a finalement en rien constitué une réforme significative de la nature du système d'intermédiation mexicain et ne peut prétendre, malgré quelques dispositions novatrices comme l'affiliation volontaire, constituer une panacée à tous ses problèmes de représentativité et de légitimité.

Si la nouvelle législation n'a guère représenté une démocratisation des relations entre l'État et la société civile au Mexique, elle a cependant témoigné d'un nouvel état de fait en ce qui concerne la réalité politique du pays : C'est-à-dire une ouverture du processus de prise de décision avec davantage d'acteurs impliqués et de canaux de participation institutionnels. En effet, si la Présidence pouvait encore manœuvrer pour contrôler les modalités et ultimement les termes de la prise de décision, elle ne pouvait plus décider unilatéralement de tous les termes et paramètres d'une législation d'importance. Pour la réforme de la *Ley de Cámaras*, elle avait ainsi eu besoin de se préserver l'appui des institutions camarales et avait dû compter sur un pouvoir législatif qui n'était plus complètement à sa merci³⁸⁹.

En ce qui concernait cette réforme, la Présidence n'avait assurément pas développé une vision articulée, cohérente et à long terme des relations entre l'État et la société, et n'avait manifestement pas poursuivi avec beaucoup de conviction et de vigueur son idéal pluraliste de départ. En effet, elle a préféré jouer de stratégies, s'adapter aux circonstances même quand il s'agissait de revenir sur sa parole. À ne pas élaborer de projet de société et à cacher le processus décisionnel de la révision législative dans les coulisses du pouvoir, les élites politiques ont du même coup amoindri le sens et la portée de leur réforme. Comme le débat public n'a jamais eu lieu et que les avantages du système camaral n'ont jamais été discutés au sein de la population et des milieux d'affaires, les secrets, les tractations et les volte-face qui ont caractérisés le processus d'élaboration de la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* ont inévitablement favorisé une suspicion générale, voire ultimement un mouvement de réprobation populaire.

La *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* est, selon nous, à maints égards tout à fait représentative de l'état de la démocratisation au Mexique et aussi, d'une manière plus globale, dans les autres pays d'Amérique latine. Si on assiste, depuis quelques années, à une plus grande participation et autonomie des instances judiciaires et législatives et à des mesures importantes de restructuration des appareils étatiques, il ne faut néanmoins pas oublier que a) l'Exécutif maintient encore un très fort contrôle sur l'appareil décisionnel, b) que le processus législatif fait encore l'objet de résolutions arbitraires, de tractations secrètes et que sont étouffés les débats politiques au sein de la société, c) que la nouvelle indépendance des pouvoirs législatif et judiciaire est souvent symbolique car elle se limite généralement aux institutions les plus visibles, propres à fournir du moins un semblant de crédibilité démocratique au gouvernement³⁹⁰. La

³⁸⁹ Et ce, c'est sans parler du fait que c'était une des premières fois qu'un jugement d'anticonstitutionnalité de la Cour Suprême était entendu et qu'il déclenchait un processus de révision législative.

³⁹⁰ Si la Cour Suprême et le Congrès affichent désormais une plus grande autonomie vis-à-vis de l'Exécutif, le système judiciaire, électoral et politique n'a pas été pour autant réformé en profondeur, et subsiste toujours,

nouvelle *Ley de Cámaras* illustre aussi, comme nous venons de le souligner, par son contenu et sa forme, les réformes restreintes de courte vision souvent caractéristiques d'un processus de démocratisation, quand un gouvernement se voit obligé de mesurer à l'excès ses actes afin de ne pas s'aliéner l'appui de ses alliés. Cette situation où prédominent les intérêts à courts termes de l'élite politique représente une des problématiques les plus perverses des nouvelles démocraties; c'est la distinction qu'on établit généralement entre une démocratie formelle et une véritable démocratie participative. Si dans l'immédiat, compromis et tractations sont souvent nécessaires pour éviter un retour à l'autoritarisme, ils peuvent néanmoins mettre en péril l'avenir de la démocratie en ne favorisant pas la participation de la société et en décourageant le citoyen face à ce système politique. Finalement, l'élaboration de la nouvelle *Ley de Cámaras* reflète l'importance du rôle du secteur privé auprès des élites gouvernementales pendant un processus de démocratisation qui se fait parallèlement avec une libéralisation économique. Le gouvernement ayant impérativement besoin de l'appui des milieux d'affaires a tendance à tenter d'assurer à ses politiques le soutien public des associations patronales et il doit pour ce faire voir à la légitimité et la crédibilité de celles-ci. En rejetant finalement l'idée d'un système d'organisation pluraliste du secteur privé qui aurait donné lieu à une multiplication de petits groupes d'intérêts et en réaffirmant le statut des Confédérations et *cámaras*, le Pouvoir a cherché à garder ces institutions qui pouvaient se targuer d'avoir une large base d'affiliation et de représenter les intérêts généraux de l'Industrie et du Commerce et non ceux particuliers d'une élite économique, afin de pouvoir éventuellement compter sur elles pour soutenir ses futures politiques. Or, l'importance du secteur privé auprès d'un gouvernement aux prises avec un complexe processus de restructuration politique et économique ne se limite pas là, car on ne saurait négliger l'influence des grands entrepreneurs auprès des élites politiques. Dans la mesure où les dispositions de la nouvelle *Ley de Cámaras y sus Confederaciones* ne portaient pas préjudice aux associations patronales indépendantes notoirement et structurellement favorables à la Grande entreprise, cette dernière n'est pas intervenue activement dans le processus de réforme. Une révision en profondeur du système d'articulation et d'organisation du secteur privé, que ce soit dans le sens d'un plus grand pluralisme ou d'un plus grand corporatisme, aurait obligatoirement impliqué de s'interroger sur la représentativité des organisations patronales au sein desquelles les plus puissantes entreprises détiennent un pouvoir démesuré par rapport à la petite et moyenne entreprise qui constitue pourtant plus de 90% du secteur privé. Le statu quo constituait donc l'alternative possible la moins préjudiciable pour la Grande entreprise et l'on peut présumer sans trop de risques de se tromper que, si le gouvernement s'était engagé dans une véritable réforme et clarification des

quoique le gouvernement puisse faire pour tenter s'offrir une image démocratique, un régime où la corruption, les fraudes et l'inefficacité sont généralisées, voire institutionnalisées, des plus bas au plus hauts échelons de l'appareil.

relations entre l'État et le secteur privé, les plus puissantes élites économiques seraient intervenues avec force dans le processus décisionnel.

Quoiqu'il en soit, le seul fait que le gouvernement ait entamé une révision de la *Ley de Cámaras* et non de l'organisation syndicale ou paysanne démontre parfaitement le traitement différentiel accordé aux milieux d'affaires par rapport aux autres secteurs de la société dont les problèmes d'articulation et de représentation des intérêts sont encore plus criants et présentent un obstacle majeur pour la consolidation de la démocratie.

La nouvelle *Ley de Cámaras empresariales y sus Confederaciones* est ainsi, selon nous, tout à fait représentative, tant quant au processus décisionnel ayant abouti à sa ratification, qu'à son contenu et au rôle du secteur privé, d'une conjoncture où un gouvernement fait face à l'impératif difficile de prouver son engagement démocratique tout en cherchant à restructurer l'économie. Comme le souligne Luis E. Giménez Cacho dans une des trop rarissimes analyses de la nouvelle législation :

« El gobierno y los líderes de cámaras se vieron ante la disyunta de pasar a la discusión sobre las cámaras patronales en un momento de crisis económica y política por demás desfavorable o de arrastrar una ley anticonstitucional por un tiempo más y pagar los costos. Optaron por lo primero. El resultado ha sido una nueva Ley de Cámaras y Confederaciones que parece surgida del vacío y que a nadie satisface plenamente »³⁹¹.

Cette étude de la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones* a donc permis d'analyser non seulement les bases anciennes et nouvelles de la structure d'articulation et de représentation du secteur privé et d'évaluer le caractère relativement novateur des termes de la récente réforme mais aussi d'illustrer grâce à l'examen de son processus d'élaboration l'état de la transition politique au Mexique.

Ce mémoire démontre, selon nous, également l'importance pour les recherches dans le futur de s'attarder davantage aux réformes des systèmes d'intermédiation des intérêts lors d'une transition démocratique et de raffiner plus avant les cadres théoriques afin de rendre compte de manière plus

³⁹¹ Luis E. Giménez Cacho, "Representaciones empresariales : un cauce incierto", *Op.Cit.*

juste et satisfaisante tant de la nature complexe des structures organisationnelles comme telles, que des processus de réforme et de leur caractère démocratique.

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

- **Alba Vega, Carlos** (1992), "Las regiones industriales y los empresarios de México", dans Cristina Puga et Ricardo Tirado (éds.), Los empresarios mexicanos, ayer y hoy, UNAM, UAM, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales: Ediciones El Caballito, 1992.

- **Alba Vega, Carlos** (1996), "Los empresarios y el Estado durante el salinismo", *Foro International*, Vol. XXXVI, núm. 1-2, enero-junio 1996, pp.31-79.

- **Arriola Woog, Carlos** (1982), Las Organizaciones Empresariales Contemporáneas, México:Universidad de Guadalajara, 1982.

- **Ball, Alan R. et Millard, Frances** (1987), Pressure Politics in Industrial Societies: a Comparative Introduction, Humanities Press International, 1987.

- **Bartell E. et Payne L.** (1995), Business and Democracy in Latin America, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1995.

- **Basañez, Miguel** (1988), La lucha por la hegemonía en México :1968-1980, Siglo Veintiuno editores, séptima edición, 1988.

- **Bazdresch, Carlos et al.** (1992), México : Auge, crisis y ajuste, Fondo de Cultura Económica, 1992.

- **Boismenu, Gérard** (1994), "Systèmes de représentation des intérêts et configurations politiques : les sociétés occidentales en perspective comparée", *Revue canadienne de science politique*, XXVII, 2 juin 1994.

- **Brachet-Márquez, Viviane** (1996), El Pacto de dominación. Estado, Clase y reforma social en México (1910-1995), El Colegio de México, 1996.

- **Bull, Martin J.** (1992), "The Corporatist Ideal-Type and Political exchange", *Political Studies*, XL, 1992.

- **Camp, Roderic Ai** (1989) Entrepreneurs and Politics in twentieth-Century Mexico; Oxford: Oxford University Press, 1989.

- **Camp, Roderic Ai** (1995), Los empresarios y la política en México : Una visión contemporánea, Fondo de Cultura Económica, 1995.

- **Cansino, César** (1994), México : Una transición inconclusiva 1977-1994, manuscrit non publié, Colegio de México, 1994.

- **Casar, Amparo et Matilde Luna** (éds.) (1989), *trabajo colectivo*, "Los Empresarios y el Estado en México : un análisis político" dans Celso N. Garrido (éd.), Empresarios y Estado en América Latina, Grupo de trabajo CLACSO "Empresarios y Estado", CIDE-Fundación Friedrich Ebert-UNAM (Instituto de Investigaciones Sociales)-UAM, 1989.

- **Castellanos Lopez, José de Jesus** (1985), "La naturaleza de las Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo", document de travail, Concanaco-Servytur, Mars 1995.

- **Castellanos Lopez, José de Jesus** (1996), "Representación y corporatismo en las Cámaras de comercio e industria", document présenté au dép.. J. Ocejó Moreno, 1996.

- **Cawson, Alan** (1988), "In defense of the new statement : a reply to Andrew Cox; "the Old and New testament of Corporatism"", *Political Studies*, XXXVI, 1998.

- **Cawson, Alan** (éd.) (1985), Organized Interests and the State, London : Sage, 1985.

- **Cawson, Alan** (éd.) (1986), Corporatism and Political Theory *Corporatism and Political Theory*, Oxford : Blackwell, 1986.

- **Chalmers, Douglas, Atilio Borón, et Maria de Carmo Campello de Souza** (éds.) (1992), The Right and Democracy in Latin America, New York : Praeger, 1992.

- **Cleaves P.S. et Stephens C.J.** (1991); "Businessmen and Economic Policy in Mexico", *Latin American Research Review*, Vol. 26, No.2, 1991.

- **Coleman, William D. et Wyn Grant** (1984), "Business Associations and Public Policy : A Comparison of Organizational Development in Britain and Canada", *Journal of Public Policy*, 4, août 1984.

- **Collier, R.B. et Collier, D.** (1991), Shaping the Political Arena, Princeton : Princeton University Press, 1991.

- **Conaghan, C.** (1992), "Capitalists, Technocrats and Politicians†: Economic Policy Making and Democracy in the Central Andes" dans Mainwaring, S., O'Donnell, G. et Valenzuela, J.S. (éds.), Issues in Democratic Consolidation, University of Notre-Dame Press, 1992.

- **Concheiro Bórquez, Elvira** (1996), El gran acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista, Colección Problemas de México, UAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Ediciones Era, 1996.

- **Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex)** (Mars 1996), Las federaciones, los centros y las delegaciones, Manual de Centros 2, 1996.

- **Cook, Maria L., Kevin Middlebrook et Juan Molinar** (éds.) (1994), The Politics of Economic Restructuring in Mexico, La Jolla : Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1994.

- **Cordoba J.** (1993); "Mexico", dans Williamson, J. (éd.), The Political Economy of Policy Reform, Washington D.C.: Institute of International Economics, 1993.

- **Cornelius, Wayne A., Judith Gentleman et Peter H. Smith** (éds.) , Mexico's Alternative Political Futures, Monograph Series 30, La Jolla, CA : Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

- **Dahl, Robert A.** (1971), Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven and London : Yale University Press, 1971.

- **Dale, Story** (1986), Industry, the State, and Public Policy in Mexico, University of Texas Press, 1986.

- **De la Graza Toledo, Enrique** (1990), Crisis y Sujetos Sociales en México, Centro de Investigaciones Interdisciplinas en Humanidades, UNAM/M.A. Porrúa, 1990.

- **Denquin, Jean-Marie** (1992), Introduction à la science politique, collection Les Fondamentaux, Hachette, 1992.

- **Derossi, Flavia** (1977) , El empresariado mexicano, Instituto de Investigaciones sociales: UNAM, 1977.

- **Diamond, Larry and Juan J. Linz** (1989), “Introduction. Politics, Society and Democracy in Latin America”, in Larry Diamond, Juan J. Linz and Seymour Martin Lipset (éds.), Democracy in Developing Areas, vol.4: Latin America, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1989.

- **Ducatenzeiler, Graciela et Tavares de Almeida, Maria Hermímia** (1997), "Unions in the Time of Reform", (version préliminaire), 1997.

- **Durand, M.** (1987), La tourmente mexicaine, Montreuil : La Brèche, 1987.

- **Edmundo, Jacobo, Matilde Luna et Ricardo Tirado** (1989), "Empresarios, pacto político y coyuntura actual en México", *Estudios Políticos*, Vol. 8, núm. 1, enero-marzo 1989, p.4-15.

- **Edmundo, Jacobo, Matilde Luna et Ricardo Tirado** (1989), Empresarios de México : Aspectos históricos, económicos y ideológicos, Universidad de Guadalajara, 1989.

- **Elizondo, Carlos** (1992), In Search of Revenues : Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverría and Salinas, CIDE (México)-Nuffield College (Oxford), 1992.

- **Fox, Jonathan** (1994), “The Difficult transition from Clientelism to Citizenship: Lessons From Mexico”, *World Politics*, V. 46, n. 2, January 1994.

- **Garciadiego, Javier et al.**(1994), El TLC Día a día. Crónica de una negociación, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1994.

- **Garrido, Celso et Cristina Puga** (1990), "Transformaciones recientes del empresariado mexicano", *Revista Mexicana de Sociología*, año LII/núm. 2, abril-junio 1990.

- **Garrido, Celso et Cristina Puga** (1992), "Transformaciones del empresariado mexicano en la década de los ochenta", dans Cristina Puga et Ricardo Tirado (éds.), Los empresarios mexicanos, ayer y hoy, UNAM, UAM, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales: Ediciones El Caballito, 1992, pp. 107-150.

- **Garrido, Celso et Cristina Puga** (1990), "Transformaciones recientes del empresariado mexicano", *Revista Mexicana de Sociología*, año LII/núm. 2, abril-junio 1990.

- **Garrity, Michele et Louis A. Picard** (1991), "Organized Interests, the State, and the Public Policy Process : An Assessment of Jamaican Business Associations", *The Journal of Developing Areas*, Vol.25, avril 1991.

- **Goldstein, Judith** (1989), "The Impact of Ideas on Trade Policy : The Origins of U.S. Agricultural and Manufacturing Policies", *International Organization*, 43, Hiver 1989.

- **González Casanova, P.** (1969), La démocratie au Mexique, Paris : Anthropos, 1969.

- **González de la Rocha, Mercedes et Augustín Escobar Latapí** (éds.) (1991), Social Responses to Mexico's Economic Crisis of the 1980's, Center of U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1991.

- **Grant, Wyn** (éd.) (1985), The Political Economy of Corporatism, London : Macmillan, 1985.

- **Grinspun, Ricardo et Maxwell A. Cameron** (éds.) (1993), The Political Economy of North American Free Trade, St. Martin's Press, 1993.

- **Hamilton, Nora** (1982), The limits of State Autonomy : Post-Revolutionary Mexico, Princeton : Princeton University Press, 1982.

- **Hansen, R.D.** (1971), The Politics of Mexican Development, Baltimore et Londres : John Hopkins Press, 1971.

- **Heredia, Blanca** (1997), "Clientelism in Flux: Democratization and Interest Intermediation in Contemporary Mexico", Documento de trabajo, No. 31, México: CIDE, 1997.

- **Heredia, Blanca** (1993); "Making Economic Reform Politically Viable: The Mexican Experience" dans , Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America - Argentina, Bolivia, Brazil , Chile and Mexico; William C. Smith, Carlos H. Acuna et Eduardo A. Gamarra (Éd.); North-South Center†; University of Miami; 1993. Pp. 265-295.

- **Heredia, Blanca** (1994), "Estructura política y reforma económica : el caso de México", *Política y Gobierno*, CIDE, vol.1, núm. 1, enero-junio 1994.

- **Heredia, Blanca** (1995); "Mexican Business and the State: The Political Economy of a Muddled Transition"; dans, Payne, Leight et Ernest Bartell. Business and Democracy in Latin America. Pittsburgh; University of Pittsburgh Press, 1995.

- **Hernández Rodríguez** (1987), "Los hombres del Presidente De la Madrid", *Foro Internacional*, núm. 109, julio-sept. 1987.

- **Hernández Rodríguez, Rogelio** (1989), "Las relaciones entre el empresariado y el Estado. La génesis de un conflicto", dans Javier Elguea Solis (éd.), La economía mexicana y sus empresarios, Universidad Anáhuac del Sur, 1989.

- **Hoshino, Taeko, Arturo Alvarado, Ilam Bizberg et Sharon McConnel** (1997), The Transformation of the Business Sector under Economic and Political Reforms : The Case of Mexico, rapport de recherche conjointe entre The Institute of Developing Economies (Tokio) et El Colegio de México, mars 1997.

- **Immergut, E.M.** (1992), "The Rules of the Game : the Logic of Health Policy-Making in France, Swizerland and Sweden" dans S. Steinmo, K. Thelen et F. Longstreth (éds.), Structuring Politics. Historical Institutionnalism in Comparative Analysis, Cambridge : Cambridge University Press, 1992.

- **Jacek, Henry J.** (1986), "Pluralist and Corporatist Intermediation Activities of Business Interest Associations, and Corporate Profits _ Some Evidence from Canada", *Comparative Politics*, Vol. 18, No.4, juillet 1986.

- **Jacobo, Edmundo et E. Quintana** (1990), "La reestructuración del poder económico y sus condicionantes", dans A. Anguiano (éd.), La modernización de México, UAM-X, 1990.

- **Jacobo, Edmundo, Matilde Luna et Ricardo Tirado** (1989), "Empresarios, pacto político y coyuntura actual en México", *Estudios Sociológicos*, Vol. V., núm. 1, enero-marzo 1989.

- **Jordan, G.** (1984), "Pluralist corporatism and corporate pluralism", *Scandinavian Political Studies*, 7, 1984.

- **Kaufman, Robert** (1988), The Politics of Debt in Argentina, Brazil and Mexico :Economic Stabilization in the 1980s, Berkeley, Institute of International Studies-University of California, 1988.

- **Labastida, Julio** (1973), "Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio", dans El perfil de México en 1980, Vol.3, Siglo Veintiuno, 2^{ième} édition, 1973.

- **Lama Larena, Paula** (1995), El proceso de toma de decisiones en la negociación del Tratado de Libre Comercio de America del Norte. Caso de México, version préliminaire de mémoire en Études Internationales, Universidad de Chile, Instituto de Investigaciones Internacionales, décembre 1995.

- **Latham** (1952), The Group Basis of Politics : A Study in Basic-Point Legislation, Cornell University Press, 1952.

- **Lehmbruch, Gerhard and Philippe C. Schmitter** (1982), Patterns of Corporatist Policy-Making, Sage Editions, 1982.

- **Levy, D.C.** (1989), "Mexico : Sustained Civilian Rule Without Democracy", dans Diamond, L., Linz, J.J. et Lipset, M.S., Democracy in Developing Countries : Latin America, Boulder : Lynne Rienner, pp.459-497, 1989.

- **Lindau, Juan David** (1992), Los technócratas y la elite gobernante mexicana, México : Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1992.

- **Lindbloom, Charles E.** (1977), Politics and Markets, New York: Basic Books, 1977.

- **Loeza, Soledad** (1988), "Democratie, inégalité et politique d'intérêts au Mexique", *Problèmes d'Amérique Latine*, No.88, 1988.

- **Luna, Matilde** (1987), "Los empresarios, el sistema político y la democracia", dans S. León et G. Pérez (éds.), Diecisiete ángulos de un sexenio, Editorial Plaza y Valdés, 1987.

- **Luna, Matilde** (1987), "¿Hacia un corporativismo liberal? Los Empresarios y el corporatismo", *Estudios Sociológicos*, Vol.V, núm. 15, sept.-dic. 1987.

- **Luna, Matilde** (1992), "La estructura de representación empresarial en México. La década de los noventa y los cambios en las estrategias corporativas" dans Cristina Puga et Ricardo Tirado, Los Empresarios mexicanos, ayer y hoy, Ediciones El Caballito, 1992, pp. 267-287.

- **Luna, Matilde et Ricardo H. Pozas** (éd.) (1992), Relaciones corporativas en un período de transición, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1992.

- **Luna, Matilde et Ricardo Tirado** (1992), El Consejo Coordinador Empresarial, Una radiografía, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1992.

- **Luna, Matilde et Ricardo Tirado** (1993), "Los empresarios en el escenario del cambio. Trayectoria y tendencias de sus estrategias", *Revista mexicana de Sociología*, año LV/núm.2, Abril/Junio 1993, pp. 245-247.

- **Luna, Matilde, René Millan et Ricardo Tirado** (1985), "Una nueva voluntad política. Los empresarios en el gobierno de Miguel de la Madrid", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, oct.-dic. 1985.

- **Lustig, Nora** (1992), Mexico The Remaking of an Economy, The Brookings Institutions, 1992.

- **Mansbridge, Jane** (1992), "A Deliberative Perspective on Neocorporatism", *Politics and Society*, Vol. 20, No.4, décembre 1992.

- **Maxfield, Sylvia** (1990), Governing Capital : International Finance And Mexican Politics, Cornell University Press, 1990.

- **Maxfield, Sylvia et Anzaldúa, Ricardo Montoya** (Éd.) (1987), Government and Private Sector in Contemporary Mexico; La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1987.

- **Maxfield, Sylvia. et Centeno, M.A.** (1992), “The marriage of finance and order: changes in the mexican political elite”; *Journal of Latin American Studies*, Vol. 24, No.1, 1992.

- **Mayer, Jean-François** (1996); “The domestic private sector in Mexico’s political transition: Genuine Democrat or Rational Actor†?”, Dissertation proposal, Department of Political Science, Pennsylvania State University, 1996.

- *México, Diario Oficial*, “Acuerdo por el que se determina el monto máximo de las tarifas que las cámaras empresariales podrá cobrar por concepto de alta y actualización en el Sistema de Información Empresarial Mexicano, 2 de enero 1997.

- *México, Diario Oficial*, Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*, 20 de diciembre 1996.

- *México, Diario Oficial*, Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley de las Cámaras de Comercio y las de Industria*, 26 de agosto de 1941.

- *México, Diario Oficial*, Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CXXXVI, No. 27, 2 de febrero de 1943.

- *México, Diario Oficial*, Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCXXXVIII, No. 13, 16 de enero de 1960.

- *México, Diario Oficial*, Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCLVI, No. 29, 4 de febrero de 1963.

- *México, Diario Oficial*, Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCCXXVIII, No. 4, 7 de enero de 1975.

- *México*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, «Tesis de jurisprudencia No. 28/1995 (9a.), Camaras de Comercio e Industria, afiliación obligatoria. El artículo de la ley de la materia viola la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. constitucional», 18 de agosto 1995.

- **Millan, René** (1984), Los empresarios en México 1970-1982 : Crónica social, Mimeo, 1984.

- **Mizrahi, Yemile.**, “Rebels Without a Cause?: The Politics of Entrepreneurs in Chihuahua” (1994), *Journal of Latin American Studies*, 26, 1994.

- **Mizrahi, Yemile** (1995), Recasting Business-Government Relations in Mexico : The Emergence of Panista Entrepreneurs, Documento de trabajo, División de Estudios Políticos, núm. 29, CIDE, 1995.

- **Moore, Mick et Ladi Hamalai** (1993), "Economic Liberalization. Political Pluralism and Business Associations in Developing Countries", *World Development*, vol. 2, n. 12, 1993.

- **Morera, Carlos et Jorge Basave** (1987), "El poder en la Bolsa", Brecha, núm. 1, 1987.

- **Morris, S.** (1992), "Political Reformism in Mexico : Salinas at the Brink", *Journal of Interamerican and World Affairs*, Vol. 34., n. 1, Printemps 1992.

- **Olsen, J. P.** (1983), Organized Democracy : Political Institutions in a Welfare State – The Case of Norway, Bergen : Universitetsforlaget, 1983.

- **Pastor, Manuel and Wise, Carol** (1994), “The origins and sustainability of Mexico’s free trade policy”, *International Organization*, Vol.48, n.3, Summer 1994, pp.459-490.

- **Payne, Leigh A.** (1994), Brazilian industrialists and democratic change, Baltimore: John Hopkins University Press, 1994.

- **Poitras, Guy et Raymond Robinson** (1994), "The Politics of NAFTA in Mexico", *Latin American Studies and World Affairs*, Vol.36, n.1 1994, pp 1-35.

- **Polanco G., José Manuel** (1990), Las organizaciones empresariales en la coyuntura del GATT, Thèse de maîtrise, FLACSO, juin 1990.
- **Pozas, Ricardo et Matilde Luna** (éd.) (1991), Las empresas y los empresarios en el México Contemporáneo, Enlace-Grijalbo, 1991.
- **Przeworski, Adam** (1991) , Democracy and the Market: Eastern Europe and Latin America in Comparative Perspective, Cambridge University Press, 1991.
- **Puga, Cristina** (1992), Empresarios Medianos, Pequeños y Micro : Problemas de Organización y Representación, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1992.
- **Puga, Cristina** (1993), México: Empresarios y Poder, México: UNAM et Grupo editorial Miguel Angel Porrúa, 1993.
- **Puga, Cristina** (coord.) (1994), Organizaciones empresariales mexicanas, Banco de datos, Proyecto Organizaciones empresariales en México, Cuadernos 8, Instituto de Investigaciones Sociales: UNAM, 1994.
- **Puga, Cristina and Ricardo Tirado** (1992), Los Empresarios mexicanos, ayer y hoy, Ediciones El Caballito, 1992.
- **Quintana, Enrique** (1990), "Negociaciones corporativas y política neoliberal", présentation au colloque "Relaciones corporativas en un periodo de transición", IIS/UNAM, México, 5 et 6 septembre 1990.
- **Rabotnikof, Nora** (1992), "Corporativismo y democracia: una relación difícil", dans Matilde Luna et Ricardo Tirado (1992), Relaciones corporativas en un período de transición, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1992.
- **Rodríguez , Hernández** (1992), "Problemas de representación de los organismos empresariales en México", dans Cristina Puga et Ricardo Tirado, Los Empresarios mexicanos, ayer y hoy, Ediciones El Caballito, 1992, pp. 247-267.
- **Roett, Riordan** (éd.) (1993), La liberalización económica y política de México, Siglo Veintiuno Editores, 1993.

- **Schmitter, Philippe et Streeck, Wolfgang** (éd.) (1985), Private interest government: beyond market and state, Sage Publications, 1985.

- **Schmitter, Philippe C.** (1971), Interest Conflict and Political Change in Brazil, Stanford University Press, 1971.

- **Schmitter, Philippe C.** (1974), "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, 36, 1974.

- **Schmitter, Philippe C.** (1981), "Interest Intermediation and Regime governability in Contemporary Europe and North America", dans Suzanne Berger (ed.), Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics, Cambridge University Press, 1981.

- **Schmitter, Philippe C.** (1982), "Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going", dans Gerhard Lehbruch et Philippe C. Schmitter, Patterns of Corporatist Policy-Making, Sage Editions, 1982.

- **Schmitter, Philippe C.** (1992), "Corporatismo (Corporativismo)", in Matilde Luna and Ricardo Pozas H. (1992), Relaciones corporativas en un período de transición, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1992.

- **Schneider, Ben Ross** (1995), "Democratic Consolidations : Some Broad Comparisons and Sweeping Arguments", *Latin American Research Review*, 1995.

- **Schneider, Ben Ross** (1998), "Organized Business Politics in Democratic Brazil", *Journal of International Studies and World Affairs*, vol. 39, n. 4, Hiver 1997-1998.

- **Shafer, Robert Jones** (1973), Mexican Business Associations: History and Analysis, Syracuse University Press, 1973.

- **Skidmore, Thomas E. et Peter H. Smith** (1992), Modern Latin America, Oxford University Press, 1992.

- **Smith, Martin J.** (1993), Pressure, Power and Policy : State Autonomy and Policy Networks in Britain and United States, University of Pittsburgh Press, 1993.

- **Story, Dale** (1986), Industry, the state, and public policy in Mexico, University of Texas Press, 1986.

- **Streeck, Wolfgang** (1983), "Between Pluralism And Corporatism : German Business Associations and the State", *Journal of public Policy*, 3, 3, 1983.

- **Teichman, Judith** (1992), "The Mexican State and the Political Implications of Economic Restructuring", *Latin American Perspectives*, Vol. 19, No. 2, Printemps 1992, pp.88-104.

- **Tirado, Ricardo** (1985), "Los empresarios y la derecha", *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVII, núm. 1, enero-marzo 1985.

- **Tirado, Ricardo** (1992), "Las organizaciones empresariales y el corporatismo empresarial" dans Matilde Luna et Ricardo Pozas H., Relaciones corporativas en un período de transición, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1992, pp.261-275.
- **Tirado, Ricardo** (éd.) (1994), Los empresarios ante la globalización, Cámara de diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, LV Legislatura-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1994.

- **Tirado, Ricardo et Matilde Luna** (1995), "El Consejo Coordinador Empresarial de México. De la Unidad contra el reformismo a la unidad para el TLC (1975-1993)", *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, Vol. 57, núm. 4, oct.-dic. 1995.

- **Tirado, Ricardo** (1987), "Los empresarios y la política partidaria", *Estudios Sociológicos*, Vol. V., núm. 15, sept.-dic. 1987.

- **Torres, Blanca et Pamela S. Flak** (éds.) (1989), La adhesión al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México-Estados Unidos, El Colegio de México, 1989.

- **Trejo Delarbe, Raúl** (1991), Los mil días de Carlos Salinas, *El Nacional*, 1991.

- **Tsebelis, George** (1994), "Decision Making in Political Systems : Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, 1994.

- **Valdés Ugalde, Francisco** (1987), "¿Hacia un nuevo liderazgo socio-político? Ensayo sobre la convocatoria social de los empresarios", *Estudios Sociológicos*, Vol. V., núm. 15, sept.-dic. 1987.

- **Weintraub, Sidney et M.D. Baer** (1992), "The Interplay between Economic and Political Opening : The Sequence in Mexico", *Washington Quaterly*, vol. 15, n. 2, Printemps 1992, pp. 187-204.

- **Yishai, Yael** (1992), "Three Faces of Associational Politics : Interest Groups in Israel", *Political Studies*, XL, 1992.

- **Zabludovsky, Gina** (1979), Las organizaciones empresariales en México (Comportamiento político-ideológico, 1946-1952), Ph.D. thesis, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1979.

- **Zermeño, Francisco T.** (1964), Las Cámaras de Comercio en el Derecho Mexicano, México, Cámara de Comercio de la Ciudad de México, 1964.

ANNEXE I

"LEY DE CÁMARAS DE COMERCIO Y DE LAS DE INDUSTRIA"

Diario Oficial

Martes, el 26 de agosto de 1941

Biblioteca del H. Congreso

México

para las actividades industriales, y que llegado el caso de necesitar hacerlas, consultarán a la Secretaría de la Economía Nacional y a ésta de Hacienda, para que se les otorguen las franquicias respectivas.

El plazo de cinco años señalado en el artículo 12 de la Ley precitada, principiará a contarse a partir del 8 de noviembre de 1940.

Se fija a ustedes un plazo de ciento ochenta días, contados desde la fecha de este oficio, para que inicien sus actividades de producción.

En cumplimiento del artículo 15 de dicha ley, con esta fecha se remite un ejemplar de la presente resolución al "Diario Oficial" de la Federación. La publicación que debe hacerse en dos de los diarios de esta ciudad, será por cuenta de ustedes.

Atentamente.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D. F., a 13 de agosto de 1941.—P. O. del Secretario, el Subsecretario, Ramón Beteta.—Rúbrica.

SECRETARIA DE LA ECONOMIA NACIONAL

LEY de las Cámaras de Comercio y de las de Industria.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

MANUEL AVILA CAMACHO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

LEY DE LAS CAMARAS DE COMERCIO Y DE LAS DE INDUSTRIA

CAPITULO I

Disposiciones Generales

ARTICULO 1º—Las Cámaras de Comercio y las de Industria son instituciones públicas, autónomas, con personalidad jurídica, constituidas para los fines que esta ley establece.

La Secretaría de la Economía Nacional, que en lo sucesivo se denominará "La Secretaría", ejercerá sobre las Cámaras en control que esta misma ley fija.

ARTICULO 2º—El domicilio y la jurisdicción de las Cámaras de Comercio se fijará por la Secretaría, tomando en cuenta las ventajas del lugar, la importancia económica de éste y las necesidades de las Cámaras circunvecinas.

El domicilio de las Cámaras de Industria, será la ciudad de México, salvo que la Asamblea señale otra localidad. Estas podrán establecer delegaciones en los lugares de la República que estimen convenientes, previa aprobación de la Secretaría.

La jurisdicción de las Cámaras de Industria comprenderá toda la República, a menos que la Secretaría autorice la creación de Cámaras de jurisdicción local.

Las Cámaras de Industria se constituirán por ramas especiales de la producción industrial. Mientras los industriales de determinada rama no se hubieren constituido en Cámaras de Industria, podrán pertenecer a las Cámaras de Comercio.

No podrán constituir Cámaras de Industria los industriales de diversas ramas.

La Secretaría resolverá en casos dudosos a qué Cámara debe pertenecer determinada empresa.

ARTICULO 3º—Sólo podrán usar las denominaciones "Cámara de Comercio" y "Cámara de Industrias", las instituciones organizadas de acuerdo con esta ley.

La infracción de este precepto será sancionada con multa de cien a quinientos pesos, que impondrá la Secretaría a cada uno de los dirigentes de las instituciones que violen la prohibición.

CAPITULO II

Del objeto de las Cámaras de Comercio y de las de Industria

ARTICULO 4º—Las Cámaras tendrán como objeto:

I.—Representar los intereses generales del comercio o de la industria de su jurisdicción.

II.—Fomentar el desarrollo del comercio o de la industria nacionales.

III.—Participar en la defensa de los intereses particulares de los comerciantes o industriales, según corresponda, establecidos en la zona que comprenda la jurisdicción de la Cámara y prestar a los mismos los servicios que en los estatutos se señalen.

IV.—Ser órgano de consulta del Estado para la satisfacción de las necesidades del comercio o de la industria nacionales.

V.—Actuar, por medio de la comisión destinada a ese fin, como árbitros o arbitradores en los conflictos entre comerciantes o industriales registrados, si éstos se someten a la Cámara, en compromiso que ante ella se depositará y que podrá formularse por escrito privado.

VI.—Desempeñar, de conformidad con las disposiciones aplicables, la sindicatura en las quiebras de comerciantes o industriales inscritos en ellas.

VII.—Realizar las demás funciones que les señalen esta ley o los Estatutos y las que se deriven de la naturaleza propia de la institución.

CAPITULO III

De la constitución, funcionamiento y registros de las Cámaras

ARTICULO 5º—Los comerciantes y los industriales obligados a presentar declaraciones para el pago del impuesto sobre la Renta en Cédula Primera, deberá inscri-

birse anualmente en el registro especial que se llevará en la Cámara correspondiente o en sus Delegaciones. Los miembros de las Cámaras tendrán el carácter de activos o de afiliados y los Estatutos fijarán los derechos y obligaciones que correspondan a cada categoría.

Para los efectos de este precepto, las Juntas Calificadoras del Impuesto sobre la Renta comunicarán a las Cámaras respectivas, los nombres de los comerciantes o industriales causantes.

Por la inscripción en dicho registro, las Cámaras cobrarán una cuota que no excederá de quinientos pesos anuales, y que se fijará teniendo en cuenta la capacidad económica de la empresa que se registre y las bases que se aprueben por la Secretaría a propuesta de cada Cámara.

ARTICULO 6º.—La Secretaría impondrá al comerciante o industrial que estando obligado a registrarse no lo efectúe dentro del mes de enero de cada año, una multa equivalente al monto de la cuota de inscripción que debió cubrir.

ARTICULO 7º.—Los comerciantes o industriales que cesen parcial o totalmente en sus actividades, o cambien su giro o su domicilio, están obligados a manifestarlo así a la Cámara en que estuviesen inscritos, en un plazo de quince días.

La infracción de este precepto será sancionada con una multa igual a la cuota a que se refiere el artículo 5º.

ARTICULO 8º.—Los comerciantes e industriales inscritos en los registros que menciona el artículo 5º, tendrán los siguientes derechos:

I.—Concurrir a las Asambleas Generales y votar en ellas;

II.—Ser designados para los cargos directivos y de representación; y

III.—Utilizar los servicios que haya establecido la Cámara, sin erogación alguna por ese concepto.

ARTICULO 9º.—Para el establecimiento de una Cámara de Comercio o de una Cámara de Industria, se requerirá:

I.—Si se trata de una Cámara de Comercio, que lo solicite un grupo no menor de cincuenta comerciantes domiciliados en una misma plaza; y si de una Cámara de Industria, que lo pida un grupo no menor de veinte industriales. En caso de concurrencia de grupos que soliciten integrarse como Cámara, la Secretaría confiará las áreas de organización al grupo que en su concepto esté más capacitado para ello.

Con la solicitud para el establecimiento de la Cámara deberá presentarse el proyecto de Estatutos;

II.—Que en el lugar no exista Cámara de la misma clase, si fuere de Comercio, o si de Industria, que no esté organizada la de la rama respectiva;

III.—Que la Secretaría apruebe la constitución de la Cámara y sus Estatutos.

Este acuerdo sólo se dictará si existe posibilidad de que la Cámara pueda contar con recursos bastantes para su sostenimiento.

ARTICULO 10.—En los lugares en que funcione una Cámara de Comercio podrá aprobarse, además, a juicio de la Secretaría, la constitución y funcionamiento de una Cámara de pequeños comerciantes, que deberá estar integrada por los que conforme a las leyes fiscales federales no están obligados a llevar libros de contabilidad.

Estas Cámaras estarán sujetas, en todo, a las disposiciones de esta ley.

ARTICULO 11.—Las Cámaras serán administradas:

I.—Por el Consejo Directivo;

II.—Por los demás órganos que establezcan los Estatutos.

ARTICULO 12.—En las Cámaras de Comercio y en la Cámara de Industrias Varias, podrán establecerse secciones especiales.

ARTICULO 13.—La Asamblea General de socios activos es el órgano supremo de las Cámaras. Las Asambleas Generales serán ordinarias y extraordinarias. Las primeras se celebrarán cada año en la época que fijen los Estatutos y las segundas cuando la Secretaría lo pida al Consejo de Directores o éste mismo haga la convocatoria o cuando así lo solicite de la propia Secretaría la tercera parte de los comerciantes o industriales que tuviesen el carácter de socios activos. En este último caso, la Secretaría hará la convocatoria. Todas las Asambleas se celebrarán en el domicilio de la Cámara.

ARTICULO 14.—Las Asambleas ordinarias tendrán las siguientes atribuciones:

I.—Nombrar a los miembros del Consejo Directivo de la Cámara, así como a un Auditor, cuyas facultades se fijarán en los Estatutos;

II.—Revisar y, en su caso, aprobar las cuentas y el informe que rinda anualmente el Consejo Directivo y los presupuestos para el siguiente ejercicio;

III.—Las demás que les señalen la presente Ley y los Estatutos.

ARTICULO 15.—Las convocatorias para las Asambleas contendrán la Orden del Día y se harán mediante tres publicaciones consecutivas en uno de los diarios de mayor circulación local, o en su defecto regional, donde se encuentra el domicilio de la Cámara. La última publicación se hará cuando menos con diez días de anticipación a la fecha en que deba celebrarse la Asamblea.

ARTICULO 16.—El quórum para las sesiones de las Asambleas se formará como lo dispongan los Estatutos. Los mismos reglamentarán la forma de tomar las decisiones.

ARTICULO 17.—Las Asambleas extraordinarias se ocuparán de conocer y resolver los puntos especiales para los que fueron convocadas, según la correspondiente Orden del Día.

ARTICULO 18.—El Consejo será el órgano ejecutivo de la Cámara y se integrará en la forma que establezcan los Estatutos, precisamente con comerciantes o industriales de nacionalidad mexicana por nacimiento, hasta un ochenta por ciento de sus miembros, pudiendo el resto ser cubierto con socios activos extranjeros.

Los miembros del Consejo durarán en su encargo dos años; se renovarán por mitad, haciéndose esta renovación después del primer año, en los directores que resulten electos con número impar.

Para un ejercicio inmediato posterior a la salida de los directores no podrán éstos ser designados de nuevo.

La Secretaría tendrá la facultad de nombrar un representante ante cada Cámara, que formará parte del Consejo Directivo, con voz, pero sin voto.

La minoría que represente el veinte por ciento de los socios activos de una Cámara, tendrá derecho a nombrar, cuando menos, uno de los miembros del Consejo,

salvo que los Estatutos le concedan derecho a designar mayor número de miembros.

ARTICULO 19.—Son facultades y obligaciones del Consejo Directivo:

I.—Elegir en la primera sesión de cada año, de entre los miembros que lo integren, a su Presidente, así como al Secretario y Tesorero, que podrán ser extraños al Consejo;

II.—Nombrar y remover a los empleados de sus dependencias y fijarles su remuneración;

III.—Ejecutar los acuerdos de la Asamblea General;

IV.—Representar a la Cámara respectiva, por medio de su Presidente o de la persona que para el efecto designe, ante toda clase de autoridades y particulares, con las facultades que señalen los Estatutos;

V.—Llevar, por triplicado, los libros del registro de comerciantes e industriales y enviar cada año un ejemplar a la Secretaría y otro a la dependencia encargada de la Estadística;

VI.—Llevar la contabilidad de la Cámara;

VII.—Formar el balance anual al concluir cada ejercicio y someterlo a la aprobación de la Asamblea General;

VIII.—Rendir ante la Asamblea informe detallado de la gestión realizada durante el periodo de su administración;

IX.—Presentar anualmente ante la propia Asamblea el proyecto de presupuesto para el siguiente ejercicio, que deberá ser aprobado por la Secretaría antes de ponerse en vigor; los emolumentos que correspondan al representante que la Secretaría nombre, conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 18, serán pagados con cargo al presupuesto de la propia Secretaría;

X.—Presentar anualmente ante la Asamblea, el plan de acción que deba desarrollar la Cámara en el siguiente ejercicio;

XI.—Convocar a las Asambleas Ordinarias y Extraordinarias en los términos que fijen los Estatutos;

XII.—Obtener y proporcionar datos referentes a la calidad y cotización de productos y mercancías en los mercados nacionales, por medio de las demás Cámaras y en los mercados extranjeros, por conducto de los cónsules mexicanos;

XIII.—Estudiar anualmente los problemas económicos de la zona o rama de su jurisdicción; proponer a la Secretaría las medidas que estime convenientes al mejoramiento de las actividades comerciales o industriales, y enviar un tanto de sus iniciativas a la Confederación de Cámaras, correspondiente;

XIV.—Establecer museos y organizar exposiciones temporales o permanentes, ferias y concursos comerciales e industriales y cooperar con la Secretaría en los mismos fines;

XV.—Formar memorias de las exposiciones, museos y concursos que organicen;

XVI.—Formar, de acuerdo con la Secretaría, estadísticas anuales del movimiento comercial o industrial de su jurisdicción y remitir oportunamente un tanto a la Confederación y otro a la Secretaría;

XVII.—Recopilar los datos de las actividades que dentro de su jurisdicción constituyan o tiendan a constituir prácticas comerciales o industriales ilegítimas y enviarlos a la Secretaría;

XVIII.—Colaborar, por cuantos medios estuvieren a su alcance, en el fomento del turismo;

XIX.—Nombrar a las personas que deban representar en los intereses mercantiles e industriales en el sector de los organismos constituidos por el Gobierno y en cuyo funcionamiento tengan intervención las Cámaras de Comercio o de Industria.

XX.—Fomentar la exportación de los productos nacionales, de acuerdo con la Secretaría.

XXI.—En general, proveer a la realización de los objetos a que se refiere el artículo 4º de la presente ley en la forma y términos que establezcan los Estatutos.

ARTICULO 20.—En el caso de que un Consejo Directivo no cumpla en las funciones que le corresponden incurra en graves violaciones a esta ley o se ocupe en actividades distintas a las propias de la institución, se removerá por la Asamblea General. La convocatoria para esta Asamblea será hecha por la Secretaría, de oficio o a solicitud del veinte por ciento de los comerciantes o industriales inscritos.

ARTICULO 21.—Cuando los acuerdos de una Cámara puedan perturbar el orden público o causar perjuicio graves al bien común, la Secretaría tendrá el derecho de vetarlos, mediante resolución motivada que comunicará a la Cámara interesada, directamente o por conducto de su representante, dentro de los siete días siguientes a su adopción.

Estas facultades excepcionales no son aplicables a los acuerdos que tomen las Cámaras en materia de dictaduras y arbitrajes.

ARTICULO 22.—A solicitud de las Cámaras, la Secretaría acordará que se funden Delegaciones de las mismas en aquellos lugares que lo ameriten. Estas Delegaciones se integrarán con tres comerciantes o industriales de la localidad, inscritos, y que serán electos por la Asamblea General; durarán en sus funciones un año y actuarán: uno como Presidente, otro como Secretario y otro como Tesorero.

CAPITULO IV

De las Confederaciones de Cámaras de Comercio y de Industria

ARTICULO 23.—La Confederación de Cámaras de Comercio y la Confederación de Cámaras de Industria son instituciones públicas, autónomas, con personalidad jurídica, que se integran en los términos de esta ley, por representantes de las Cámaras de Comercio y de las Cámaras de Industria. El domicilio de las Confederaciones será la Capital de la República. Las Cámaras de Comercio y las de Industria contribuirán, cuando menos, un mínimo de un quince por ciento de sus ingresos, para el sostenimiento de las Confederaciones de Cámaras a que pertenecen.

ARTICULO 24.—Los preceptos contenidos en los artículos 4º y 11 a 20 de la presente ley, regirán a las Confederaciones en lo conducente.

ARTICULO 25.—El Consejo Directivo de la Confederación tendrá, además, de las facultades que señala el artículo 19 de la presente ley, las siguientes:

I.—Mantener las relaciones necesarias con las Cámaras de Comercio e Industria.

II.—Organizar ferias internacionales, de acuerdo con la Secretaría.

III.—Formar y editar anualmente los respectivos Directorios generales de Comerciantes y de Industriales de la República.

CAPITULO V

De los Estatutos de las Cámaras y de las Confederaciones

ARTICULO 26.—Los Estatutos deberán expresar en todo caso:

I.—El domicilio de la Cámara.

II.—Las facultades que correspondan al Presidente del Consejo Directivo.

III.—La forma de constituir las delegaciones.

IV.—El funcionamiento, dentro del organismo de la Cámara, de las secciones especiales a que se refiere el artículo 12 de la presente ley.

V.—Las reglas para el establecimiento y funcionamiento de los servicios para los comerciantes o industriales registrados.

VI.—La manera de integrar la Comisión que desempeñe las funciones arbitrales a que se refiere el inciso V del artículo 4°

VII.—El tanto por ciento de los ingresos anuales de cada Cámara que, con la aprobación de la Secretaría, deberá destinarse al sostenimiento de la Confederación.

VIII.—El procedimiento que deberá seguirse en caso de disolución.

ARTICULO 27.—Cualquiera modificación de los Estatutos de las Cámaras o de las Confederaciones deberá ser aprobada por la Secretaría, previamente a su vigencia.

CAPITULO VI

De la disolución y liquidación de las Cámaras

ARTICULO 28.—Las Cámaras de Comercio y las de Industria se disolverán cuando se reduzca a menos de cincuenta al número de comerciantes o de veinte el de industriales inscritos, o cuando no cuenten con los recursos bastantes para su sostenimiento.

ARTICULO 29.—Si la Secretaría acuerda la disolución, el organismo afectado se liquidará, con intervención de un representante oficial, en la forma y términos que señalan los Estatutos.

ARTICULO 30.—El remanente de la liquidación de una Cámara se destinará al sostenimiento de la respectiva Confederación.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.—Las Cámaras Nacionales de Comercio e Industria constituidas con anterioridad a esta ley se ajustarán, desde luego, a las disposiciones de la misma y para el efecto someterán a aprobación de la Secretaría los Estatutos que las rijan.

ARTICULO SEGUNDO.—La presente ley entrará en vigor en toda la República al décimo día de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación, sin que sea aplicable lo dispuesto en el artículo 3° de Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

Mariano Samayoa, D. P.—Enrique Osornio Camarena, S. P.—Juan Gil Práciado, D. S.—Vidal Díaz Muñoz, S. S.—Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido la presente Ley en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, a los dos días del mes de mayo de mil novecientos cuarenta y uno.—Manuel Avila Camacho.—Rúbrica.—El Secretario de Estado y del Despacho de la Economía Nacional, Francisco Javier Gaxiola, Jr.—Rúbrica.—El Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez.—Rúbrica.—Al C. Lic. Miguel Alemán, Secretario de Gobernación.—Presente.

ACUERDO que reforma el de 10 de enero de 1940, en lo relativo a la prohibición para exportar arroz, frijol y trigo.

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.—Estados Unidos Mexicanos.—México.—Secretaría de la Economía Nacional.—Dirección General de Comercio e Industria.—Departamento de Comercio.

ACUERDO por el cual se reforma el de 10 de enero de 1940, que prohíbe la exportación de arroz, frijol de producción nacional, de trigo, de medicinas de procedencia extranjera y de materias primas de procedencia extranjera, para la elaboración de productos farmacéuticos o medicinales.

En ejercicio de las facultades que a esta Secretaría le confiere el Decreto de 31 de octubre de 1939, reglamentario de las fracciones II del artículo 5° y V del artículo 12 de la Ley Orgánica del 28 Constitucional, así como de la fracción VII del artículo 22 de la Ley Aduanal, y

CONSIDERANDO: Que en el Acuerdo de 10 de enero de 1940, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día 12 del mismo mes y año, esta Secretaría prohibió la exportación de arroz, de frijol de producción nacional, de trigo, de medicinas de procedencia extranjera y de materias primas de procedencia extranjera para la elaboración de productos farmacéuticos o medicinales.

CONSIDERANDO: Que por Acuerdo de 28 de junio de 1940, fue necesario reformar el de 10 de enero del mismo año, dejando sólo subsistente la prohibición para la exportación de arroz, de frijol de producción nacional y de trigo.

CONSIDERANDO: Que en el presente año hay excedentes de arroz y de frijol que pueden exportarse, sin perjuicio del consumo doméstico; y

CONSIDERANDO: Que esta Secretaría está facultada para imponer a la prohibición de exportación de los artículos citados, las modalidades que crea conveniente, de acuerdo con los estudios que sobre condiciones de producción, de escasez y de precios de los mismos, se llenen a cabo, he tenido a bien dictar el siguiente

A C U E R D O :

UNICO.—Se reforma el artículo 1° del Acuerdo de 10 de enero de 1940, para quedar en los siguientes términos:

PRIMERO.—Se prohíbe la exportación de arroz, de frijol y de trigo.

Sin embargo, la Secretaría de la Economía Nacional podrá permitir la exportación de estos productos cuando

ANNEXE II

"LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES Y SUS CONFEDERACIONES"

Diario Oficial

13 de diciembre de 1996

Biblioteca del H. Congreso

México

251

SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL
LEY de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES Y SUS CONFEDERACIONES

TÍTULO I Disposiciones Generales

ARTÍCULO 1o. La presente ley es de orden público y de observancia en todo el territorio nacional. Tiene por objeto normar la constitución y funcionamiento de las cámaras de comercio, de industria y de las confederaciones que las agrupen, así como del Sistema de Información Empresarial Mexicano.

ARTÍCULO 2o. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

- I. Secretaría: la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
- II. Empresa: las personas físicas o morales que realicen actividades comerciales, industriales o de servicios, en uno o varios establecimientos, con exclusión de locatarios de mercados públicos que realicen exclusivamente ventas al menudeo, y personas físicas que efectúen actividades empresariales en puestos fijos o semifijos ubicados en la vía pública, o como vendedores ambulantes;
- III. Circunscripción: el área geográfica autorizada por la Secretaría para que opere una cámara;
- IV. Ejercicio: el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de un año;
- V. Programa de trabajo: el conjunto de actividades que una cámara o confederación deberá realizar en un ejercicio, conforme a las funciones que tiene encomendadas en términos de esta ley, su reglamento y de sus estatutos, y
- VI. Grupo promotor: el conjunto de empresas que, de acuerdo a lo que señala la presente ley, se organizan para constituir una cámara.

ARTÍCULO 3o. La aplicación e interpretación de la presente ley, para efectos administrativos, corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría.

ARTÍCULO 4o. Las cámaras y sus confederaciones son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas conforme a lo dispuesto en esta ley. La actividad de las cámaras será la propia de su objeto; no tendrán fines de lucro y se abstendrán de realizar actividades religiosas y partidistas.

Las entidades extranjeras que tengan un objeto igual o semejante al de las cámaras que se regulan en esta ley, requerirán autorización de la Secretaría para operar en el territorio nacional y actuarán como personas morales privadas sujetas al derecho común.

ARTÍCULO 5o. Las instituciones constituidas y organizadas de acuerdo con esta ley deberán usar en sus denominaciones los términos "cámara" o "confederación" seguidos de los vocablos que, conforme a lo establecido en la misma, permitan identificar su circunscripción, actividad o giro según corresponda. Cuando se trate de las entidades extranjeras a que se refiere el último párrafo del artículo anterior, su denominación deberá hacer referencia a su nacionalidad.

Para que una persona moral, distinta a las señaladas en el artículo anterior, incorpore el término "cámara" o "confederación" en su denominación o razón social, será necesario obtener previamente la aprobación de la Secretaría, salvo lo dispuesto en otras leyes.

ARTÍCULO 6o. La Secretaría tendrá las siguientes atribuciones y facultades:

- I. Autorizar la constitución de cámaras y confederaciones, cuando se cumpla lo establecido en esta ley;
- II. Registrar las delegaciones o representaciones de las cámaras;
- III. Determinar aquellas actividades económicas, incluyendo servicios, que quedarán comprendidas dentro de las listas de actividades comerciales e industriales a que se refiere el artículo 9o;
- IV. Coadyuvar al fortalecimiento de las cámaras empresariales y sus confederaciones;
- V. Convocar, con cargo al presupuesto de la cámara o confederación, a la asamblea general respectiva, cuando así se requiera en términos de la presente ley;
- VI. Determinar el monto máximo de las tarifas que las cámaras podrán cobrar por concepto de alta y actualización en el Sistema de Información Empresarial Mexicano, escuchando la opinión de cámaras y confederaciones;
- VII. Establecer mecanismos que permitan a las empresas cuya información conste en el Sistema de Información Empresarial Mexicano, acceder a programas orientados al desarrollo del comercio y de la industria;

VIII. Determinar con base en la información contenida en el Sistema de Información Empresarial Mexicano, las empresas que serán consideradas para calcular los porcentajes a que se refiere el artículo 13;

IX. Expedir los acuerdos de carácter general necesarios para el cumplimiento de esta ley y su reglamento;

X. Vigilar y verificar la observancia de esta ley y sus disposiciones reglamentarias, así como sancionar los casos de incumplimiento, y

XI. Las demás señaladas en esta ley.

TÍTULO II De la circunscripción, actividades, giros y regiones

ARTÍCULO 7o. Las Cámaras de comercio tendrán una circunscripción regional y se integrarán con empresas y sus establecimientos que realicen actividades comerciales en dicha circunscripción. El reglamento definirá las características de las empresas que podrán constituir cámaras de comercio en pequeño, en atención al personal empleado e ingresos anuales de las empresas.

Las regiones comerciales serán áreas geográficas conformadas por uno o varios municipios adyacentes de una entidad federativa y, tratándose del Distrito Federal, por el conjunto de las delegaciones. Para la determinación de las regiones la Secretaría procurará:

I. Integrar la actividad comercial existente en la zona geográfica de que se trate, y

II. Definir una región comercial, preferentemente cuando su población sea superior a doscientos mil habitantes y dentro de la circunscripción existan por lo menos un mil quinientas empresas comerciales.

ARTÍCULO 8o. Las cámaras de industria serán específicas y genéricas y tendrán circunscripción nacional o regional, conforme a lo siguiente:

I. Las cámaras específicas con circunscripción nacional, se integrarán con empresas y sus establecimientos, localizados dentro del territorio nacional, que realicen actividades correspondientes al mismo giro industrial.

La Secretaría establecerá un giro industrial cuando la importancia económica de las actividades que lo integren, haga necesario que dichas actividades sean representadas en forma conjunta e independiente de otras, de modo tal que refleje adecuadamente la composición de las cadenas productivas observadas en la economía.

Dicha integración por giros se basará en la Clasificación Mexicana de Actividades y Productos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, excepto cuando el carácter distintivo de los procesos productivos, de la tecnología empleada, o el destino común de la producción, hagan conveniente una agrupación distinta.

II. Las cámaras específicas con circunscripción regional se integrarán con empresas y sus establecimientos localizados en una región industrial, que realicen actividades correspondientes a un mismo giro industrial.

Las regiones industriales de este tipo de cámaras serán áreas geográficas conformadas por una o varias entidades federativas adyacentes, respecto de las cuales la Secretaría procurará que:

a) Las actividades correspondientes al giro industrial representen al menos el veinte por ciento del producto interno bruto industrial en la región, y

b) Se produzca al menos el treinta por ciento de la producción nacional del giro industrial correspondiente.

III. La cámara genérica con circunscripción nacional se integrará con empresas y sus establecimientos que cumplan con las características siguientes:

a) Ubicarse en cualquier parte del territorio nacional no comprendida dentro de la circunscripción de las cámaras genéricas con circunscripción regional;

b) Realizar cualquier actividad industrial no comprendida en un giro industrial para el cual exista una cámara específica de industria, y

c) Que la Secretaría haya determinado que la actividad o giro industrial correspondiente deba quedar comprendido en este tipo de cámara.

IV. Las cámaras genéricas con circunscripción regional se integrarán con empresas y sus establecimientos que realicen cualquier actividad industrial, localizados en una región industrial.

Las regiones industriales serán áreas geográficas conformadas por una o varias entidades federativas adyacentes. Para la determinación de las regiones industriales la Secretaría procurará que:

a) El porcentaje del producto industrial de la región en relación con el producto interno bruto de la misma, sea al menos igual o mayor al porcentaje del producto industrial total del territorio nacional con respecto al producto interno bruto nacional, y

b) Las actividades industriales en la región estén diversificadas, de manera que en la región existan diversos establecimientos representativos de la mayoría de los sectores industriales.

ARTÍCULO 9o. La Secretaría elaborará las listas de actividades comerciales e industriales, incluyendo servicios turísticos y de otra naturaleza, de giros industriales, y de regiones comerciales e industriales conforme a las cuales autorizará la constitución de cámaras, previa opinión del Instituto

Nacional de Estadística, Geografía e Informática y de las dependencias competentes. Las listas de actividades comerciales e industriales en ningún caso comprenderán los servicios financieros ni los profesionales.

El procedimiento que seguirá la Secretaría para la conformación y modificación de las listas a que se refiere el párrafo anterior será el siguiente:

I. Publicará el proyecto de lista en el Diario Oficial de la Federación, a efecto de que dentro de los sesenta días naturales siguientes, quienes tengan interés jurídico en ello, presenten sus comentarios, y

II. Al término del plazo a que se refiere la fracción anterior y dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes, estudiará los comentarios recibidos, en su caso modificará el proyecto, y mandará publicar en el Diario Oficial de la Federación la lista definitiva.

TÍTULO III Del objeto y organización de cámaras y sus confederaciones

CAPÍTULO I Del objeto

ARTÍCULO 10. Las cámaras tendrán por objeto:

- I. Representar y defender los intereses generales del comercio o la industria, según corresponda;
- II. Ser órgano de consulta y colaboración del Estado para el diseño y ejecución de políticas, programas e instrumentos que faciliten la expansión de la actividad económica;
- III. Promover las actividades de sus empresas afiliadas en el ámbito de su circunscripción y giro;
- IV. Defender los intereses particulares de las empresas afiliadas, a solicitud expresa de éstas, en los términos que establezcan sus estatutos;
- V. Operar, con la supervisión de la Secretaría, el Sistema de Información Empresarial Mexicano, en los términos establecidos por esta ley y su reglamento;
- VI. Actuar como árbitros, peritos o síndicos, en términos de la legislación aplicable, respecto de actos relacionados con las actividades comerciales o industriales;
- VII. Prestar los servicios que determinen sus estatutos, así como los servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de interés general relacionados con el comercio y la industria, que les sean autorizados o concesionados por las dependencias de la administración pública, y
- VIII. Llevar a cabo las demás actividades que se deriven de su naturaleza, de sus estatutos y las que les señalen otros ordenamientos legales.

ARTÍCULO 11. Las confederaciones tendrán por objeto:

- I. Representar los intereses generales de la actividad comercial o industrial, según corresponda;
- II. Procurar la solución de controversias de sus confederadas;
- III. Actuar como árbitro, a través de una comisión destinada para este fin;
- IV. Establecer relaciones de colaboración con instituciones afines del extranjero;
- V. Diseñar, conjuntamente con sus confederadas, los procedimientos para la autorregulación de niveles de calidad de los servicios que presten las cámaras y aplicarlos, y
- VI. Coadyuvar a la unión y desarrollo de las cámaras.

En su actuación las confederaciones deberán cumplir, además, el objeto que esta ley establece para las cámaras.

CAPÍTULO II De la constitución

ARTÍCULO 12. Los requisitos para constituir una cámara son los siguientes:

- I. Que no se encuentre constituida en los términos de esta ley una cámara del mismo tipo en la misma circunscripción, tratándose de una cámara de comercio, una cámara de comercio en pequeño o una cámara genérica de industria, y que no esté constituida una cámara del mismo giro, tratándose de una cámara específica de industria, salvo lo dispuesto en el último párrafo del artículo siguiente, y
- II. Contar con el mínimo de afiliados requerido conforme al artículo siguiente.

ARTÍCULO 13. Las cámaras deberán contar por lo menos con el siguiente número de afiliados:

- I. Tratándose de una cámara de comercio o una cámara de comercio en pequeño:
 - a) Veinte por ciento del total de las empresas comerciales y sus establecimientos, ubicados en la región correspondiente, o
 - b) Quince por ciento del total de las empresas comerciales y sus establecimientos, ubicados en la región correspondiente, siempre que el personal empleado por las empresas afiliadas represente por lo menos treinta por ciento del personal total empleado por las empresas comerciales y sus establecimientos en la región;
- II. Tratándose de una cámara específica de industria con circunscripción nacional:
 - a) Cuarenta por ciento de las empresas de un giro industrial ubicadas en todo el territorio nacional, o
 - b) Treinta por ciento de las empresas de un giro industrial ubicadas en todo el territorio nacional, siempre que el personal empleado por el total de las empresas afiliadas represente al menos cincuenta por ciento del personal total empleado por las empresas industriales de dicho giro en todo el territorio nacional;
- III. Tratándose de la cámara genérica de industria con circunscripción nacional:

a) Cuarenta por ciento de las empresas de cualquier giro industrial, susceptibles de afiliarse con apego a lo dispuesto en el artículo 8o., fracción III, o

b) Treinta por ciento de las empresas de cualquier giro industrial, susceptibles de afiliarse conforme a lo dispuesto en el artículo 8o., fracción III, siempre que el personal empleado por el total de empresas afiliadas represente al menos cincuenta por ciento del personal total empleado por todas las empresas susceptibles de afiliarse;

IV. Tratándose de una cámara genérica o una cámara específica de industria con circunscripción regional:

a) Cuarenta por ciento de las empresas de cualquier giro industrial o del giro industrial específico, respectivamente, ubicadas en la región correspondiente, o

b) Treinta por ciento de las empresas de cualquier giro industrial o del giro industrial específico, respectivamente, ubicadas en la región correspondiente, siempre que el personal empleado por el total de las empresas afiliadas represente al menos cincuenta por ciento del personal total empleado por las empresas industriales en la región correspondiente.

Una cámara cuyo número de afiliados sea inferior al requerido podrá continuar en funciones en tanto no surja un grupo promotor que cumpla con lo previsto en esta ley.

ARTÍCULO 14. Para constituir una cámara deberá seguirse el procedimiento siguiente:

I. El grupo promotor presentará su solicitud a la Secretaría, acompañada de su proyecto de estatutos y presupuesto, y demostrará que cuenta con un patrimonio de por lo menos catorce mil seiscientos veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y cubre los porcentajes requeridos por esta ley para la constitución de la cámara correspondiente.

La Secretaría deberá verificar que se cumpla con los requisitos previstos por esta ley, en un plazo de cuarenta y cinco días contados a partir de la presentación de la solicitud;

II. Satisfecho lo anterior, dentro de los quince días siguientes el grupo promotor convocará a la asamblea general constitutiva mediante publicación que se efectuará al menos dos veces consecutivas en dos de los periódicos de mayor circulación en la circunscripción propuesta para la cámara. Dicha asamblea deberá sesionar por lo menos veinte días después de la última convocatoria, y

III. Celebrada la sesión de la asamblea general constitutiva ante fedatario público competente, el instrumento que éste expida deberá ser enviado a la Secretaría, la que en su caso procederá al registro de los estatutos correspondientes y otorgará la autorización para constituir la cámara, misma que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO 15. Las cámaras que representen la actividad comercial integrarán la confederación de cámaras de comercio. Las cámaras que representen la actividad industrial integrarán la confederación de cámaras de industria.

CAPÍTULO III De los estatutos y de los derechos y obligaciones

ARTÍCULO 16. Los estatutos de las cámaras y confederaciones deberán contener por lo menos lo siguiente:

I. Denominación que deberá hacer referencia al giro y circunscripción autorizados;

II. Domicilio, el cual deberá estar dentro de la circunscripción autorizada;

III. Objeto que se propone;

IV. Integración y atribuciones de sus órganos, y facultades generales o especiales otorgadas a las personas que la representarán;

V. La forma y requisitos para la celebración y validez de las reuniones de sus órganos, para la toma de decisiones por parte de los mismos y para la impugnación de éstas;

VI. Los casos de remoción de consejeros y otros funcionarios;

VII. Las condiciones de admisión y permanencia de afiliados, que garanticen la posibilidad de acceso a toda empresa del giro o región correspondientes a la cámara;

VIII. Derechos y obligaciones de los afiliados o de las cámaras, según corresponda;

IX. Procedimientos para la solución de controversias, para lo cual se insertará una cláusula que establezca la obligación de la cámara de someterse al arbitraje cuando el afiliado opte por dicho procedimiento;

X. Procedimientos de disolución y liquidación, y

XI. Los demás elementos que establezca el reglamento.

La Secretaría registrará los estatutos y sus modificaciones, los cuales deberán constar en instrumento otorgado ante fedatario público competente y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO 17. La afiliación a las cámaras será un acto voluntario de las empresas. Los afiliados tendrán los siguientes derechos y obligaciones ante su cámara:

I. Participar en las sesiones de la asamblea general, por sí o a través de su representante;

II. Votar por sí o a través de su representante y poder ser electos miembros del consejo directivo, así como para desempeñar otros cargos directivos y de representación;

- III. Recibir los servicios señalados en los estatutos;
- IV. Someter a consideración de los órganos de su cámara los actos u omisiones que en su concepto sean contrarios a los estatutos respectivos;
- V. Contribuir al sostenimiento de su cámara;
- VI. Cumplir las resoluciones de la asamblea general y demás órganos, adoptadas conforme a esta ley, su reglamento y los estatutos, y
- VII. Los demás que establezcan el reglamento de esta ley o los estatutos.

ARTÍCULO 18. Las cámaras tendrán los siguientes derechos ante su confederación:

- I. Participar y votar en las sesiones de la asamblea general de la confederación, a través de sus representantes;
- II. Que sus representantes sean votados para integrar el consejo directivo y sean electos para los cargos directivos de la confederación, conforme a los estatutos de ésta;
- III. Recibir de la confederación los servicios previstos en los estatutos respectivos;
- IV. Someter a consideración de los órganos de su confederación los actos u omisiones que en su concepto sean contrarios a los estatutos de la confederación respectiva, y
- V. Los demás que establezca la presente ley, su reglamento o los estatutos de la confederación respectiva.

ARTÍCULO 19. Las cámaras tendrán las siguientes obligaciones respecto a su confederación:

- I. Cumplir las resoluciones adoptadas por la asamblea general;
- II. Asistir a las sesiones de la asamblea general y reuniones convocadas por su confederación;
- III. Realizar las tareas y comisiones que el consejo directivo de la confederación les asignen;
- IV. Contribuir al sostenimiento de la confederación respectiva, en los términos que fije la asamblea general de ésta;
- V. Enterar bimestralmente el importe proporcional que sobre la tarifa de alta y actualización en el Sistema de Información Empresarial Mexicano corresponda, por concepto de operación de Sistema, y
- VI. Las demás que establezca el reglamento de esta ley o los estatutos de la confederación.

CAPÍTULO IV De la asamblea general

ARTÍCULO 20. La asamblea general es el órgano supremo de las cámaras y confederaciones; estará integrada respectivamente por sus afiliados y por representantes de las cámaras, y le corresponderá:

- I. Aprobar los estatutos y sus modificaciones;
- II. Aprobar el programa de trabajo, así como el presupuesto anual de ingresos y egresos;
- III. Aprobar las políticas generales para la determinación de los montos de cualquier cobro que realice la cámara o confederación, conforme a lo previsto en esta ley y en los estatutos respectivos;
- IV. Designar a los miembros del consejo directivo y al auditor externo, así como remover a éstos y a los demás directivos;
- V. Aprobar o rechazar el informe de administración, el balance anual y el estado de resultados que elabore el consejo directivo, así como los dictámenes que presente el auditor externo;
- VI. Acordar la disolución y liquidación de la cámara, y
- VII. Las demás funciones que establezcan el reglamento de esta ley y los propios estatutos.

ARTÍCULO 21. La asamblea general deberá celebrar al menos una sesión ordinaria durante los primeros tres meses de cada año. Del desarrollo de toda sesión deberá elaborarse el acta respectiva, en la que se expresen los acuerdos y resoluciones adoptados.

CAPÍTULO V Del consejo directivo y de los funcionarios

ARTÍCULO 22. El consejo directivo será el órgano ejecutivo de una cámara o confederación y tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Actuar como representante de la cámara o confederación;
- II. Verificar el cumplimiento del objeto y obligaciones de la cámara o confederación respectiva;
- III. Convocar a la asamblea general y ejecutar los acuerdos tomados por ésta;
- IV. Presentar anualmente a la asamblea general el presupuesto de ingresos y egresos y el programa de trabajo para el ejercicio, y una vez aprobados por ésta remitirlos a la Secretaría;
- V. Ejercer el presupuesto aprobado por la asamblea general;
- VI. Someter a la asamblea general el balance anual y el estado de resultados de cada ejercicio y, una vez aprobado, remitirlo a la Secretaría acompañado del dictamen del auditor externo, la cual lo pondrá a disposición de los afiliados para su consulta;
- VII. Proporcionar la información requerida por la Secretaría y la confederación respectiva, y
- VIII. Las demás que señalen el reglamento de esta ley y los estatutos respectivos.

ARTÍCULO 23. El consejo directivo de una cámara o confederación se integrará en la forma que establezcan los estatutos, su renovación será anual y se efectuará en dos terceras partes de los consejeros en años cuyo número sea impar y en una tercera parte en aquellos años que sean pares. Al menos el sesenta por ciento de los miembros del consejo de una cámara y su presidente deberán ser

representantes de empresas afiliadas que realicen la actividad correspondiente al giro de la cámara de que se trate.

Toda minoría que represente al menos el veinte por ciento de los afiliados tendrá derecho a designar, por lo menos, a un miembro propietario del consejo directivo y su suplente. Estos consejeros se sumarán a quienes hayan sido electos por la asamblea general.

Se requerirá un mínimo de sesenta por ciento de miembros de nacionalidad mexicana en el consejo directivo.

ARTÍCULO 24. Los consejeros durarán en su cargo dos años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente.

ARTÍCULO 25. El consejo directivo será encabezado por un presidente, vicepresidentes, tesorero y secretario, quienes serán electos en la primera sesión ordinaria del consejo directivo, la que deberá realizarse en la misma fecha en que se reúna la asamblea general en sesión ordinaria. Dichos directivos tendrán las funciones que determinen los estatutos respectivos; durarán en su cargo un año y podrán ser reelectos en una ocasión; sus cargos serán honoríficos y personales, y no podrán ejercerse por medio de representante.

CAPÍTULO VI Del patrimonio de las cámaras y sus confederaciones

ARTÍCULO 26. El patrimonio de las cámaras y confederaciones será destinado a satisfacer su objeto y comprenderá:

- I. Los inmuebles estrictamente indispensables para realizar su objeto;
- II. El efectivo, valores, créditos, utilidades, intereses, rentas y otros bienes muebles que sean de su propiedad o adquieran en el futuro por cualquier título jurídico para satisfacer su objeto;
- III. Las cuotas ordinarias o extraordinarias a cargo de sus afiliados o de las cámaras, respectivamente, que por cualquier concepto apruebe la asamblea general;
- IV. Las donaciones que reciban;
- V. El producto de la venta de sus bienes, y
- VI. Los ingresos que perciban por los servicios que presten.

TÍTULO IV Del Sistema de Información Empresarial Mexicano

ARTÍCULO 27. Se establece el Sistema de Información Empresarial Mexicano a cargo de la Secretaría, como un instrumento de planeación del Estado; de información, orientación y consulta para el diseño y aplicación de programas enfocados principalmente al establecimiento y operación de las empresas; de referencia para la eliminación de obstáculos al crecimiento del sector productivo y, en general, para el mejor desempeño y promoción de las actividades comerciales e industriales.

La captación de la información y operación de dicho Sistema son de interés público.

ARTÍCULO 28. Las empresas deberán proporcionar al Sistema de Información Empresarial Mexicano dentro del primer bimestre de cada año, la información actualizada a que se refiere el artículo siguiente, en atención a la ubicación de cada establecimiento, a la actividad, giro y región correspondientes. Las empresas de nueva creación deberán proporcionar dicha información dentro de los dos siguientes meses a la fecha de su constitución.

Cuando una empresa cese parcial o totalmente en sus actividades, o cambie su giro o su domicilio, deberá manifestarlo así al Sistema, en un plazo de dos meses contados a partir de la fecha en que estos hechos se produzcan.

ARTÍCULO 29. La información que determine la Secretaría y que deberá proporcionarse al Sistema de Información Empresarial Mexicano, será aquella necesaria para identificar las características de las empresas que participen en la actividad económica del país, a fin de conocer su oferta, demanda de bienes y servicios, y procesos productivos en que intervienen.

Dicha información no hará prueba ante la autoridad administrativa o fiscal, en juicio o fuera de él, y se presentará en los formatos que establezca la Secretaría, los cuales serán publicados en el **Diario Oficial de la Federación**.

ARTÍCULO 30. Para la eficaz operación del Sistema de Información Empresarial Mexicano, la Secretaría autorizará a las cámaras y confederaciones que así lo soliciten y cuenten con los recursos materiales, humanos y técnicos necesarios, para que en el ámbito de su circunscripción, actividad, giro y región correspondientes capten la información a que se refiere el artículo anterior.

Cumplir con la obligación de proporcionar al Sistema de Información Empresarial Mexicano la información a que se refiere este capítulo, en la cámara autorizada que corresponda, en ningún caso otorgará a las empresas los derechos o les impondrá las obligaciones inherentes a los afiliados a las cámaras.

ARTÍCULO 31. La Secretaría establecerá las reglas para la operación del Sistema de Información Empresarial Mexicano, así como para el uso de la información que contenga.

Las dependencias de la administración pública federal, estatal, municipal y el público en general podrán en cualquier momento consultar el Sistema.

TÍTULO V Disolución y liquidación de las cámaras

ARTÍCULO 32. Las cámaras se disolverán:

- I. Por acuerdo de la asamblea general que deberá ser convocada especialmente para este efecto;
- II. Cuando no cuenten con recursos suficientes para su sostenimiento o para el cumplimiento de su objeto en términos de esta ley, o
- III. En caso de que la Secretaría emita resolución que revoque su autorización, por las causas previstas en esta ley.

ARTÍCULO 33. La liquidación estará a cargo de al menos un representante de la Secretaría, uno de la confederación respectiva, y otro de la cámara de que se trate.

TÍTULO VI Sanciones

ARTÍCULO 34. La Secretaría sancionará con amonestación a las cámaras o confederaciones que incurran en las conductas siguientes:

- I. Llevar a cabo actividades que no se justifiquen en razón de su objeto, o
- II. No cumplir con las obligaciones que tengan con sus afiliados o cámaras.

En caso de la primera reincidencia, se aplicará la multa a que se refiere el artículo siguiente. En reincidencias posteriores podrá imponerse multa de hasta por el doble de la sanción anterior.

ARTÍCULO 35. La Secretaría sancionará con multa de dos mil a tres mil salarios mínimos a las cámaras o confederaciones que incurran en las conductas siguientes:

- I. Destinar sus ingresos a fines distintos de su objeto;
- II. Operar el Sistema de Información Empresarial Mexicano fuera del ámbito de la actividad o circunscripción que les corresponda, o en contravención de lo previsto en esta ley, su reglamento o en los acuerdos de carácter general que emita la Secretaría;
- III. Negarse a prestar los servicios destinados a satisfacer necesidades de interés general relacionados con el comercio o la industria que les soliciten las dependencias de la administración pública, o prestarlos en forma inadecuada, o
- IV. No contribuir al sostenimiento de la confederación respectiva, en los términos de esta ley.

ARTÍCULO 36. La Secretaría solicitará a la asamblea general que, conforme a sus estatutos, tome los acuerdos necesarios para corregir cualesquiera de las conductas de los integrantes del consejo directivo y demás directivos de una cámara o confederación, cuando éstas:

- I. Reincidan en cualquiera de las conductas a que se refiere el artículo anterior, y se les hubiere sancionado conforme al mismo;
- II. Incumplan con su objeto o con las obligaciones que les encomienda la presente ley o su reglamento;
- III. Desarrollen actividades religiosas, partidistas o de especulación comercial, o
- IV. Utilicen o dispongan de la información a que tengan acceso con motivo de la operación del Sistema de Información Empresarial Mexicano, en forma diversa a la establecida en esta ley, su reglamento, o en las reglas de operación que emita la Secretaría.

ARTÍCULO 37. La Secretaría, previa opinión de las dependencias competentes, podrá ordenar la revocación de la autorización de una cámara cuando su asamblea general se negare a cumplir con la solicitud a que se refiere el artículo anterior o la cámara deje de cumplir con los requisitos previstos en esta ley para su constitución.

ARTÍCULO 38. La Secretaría sancionará con multa de dos mil a tres mil salarios mínimos a quienes utilicen o incorporen en su denominación o razón social los términos "cámara" o "confederación" seguidos de los vocablos que hagan referencia a la circunscripción, actividad o giro que establece el presente ordenamiento, en forma contraria a la prevista por el artículo 5o. salvo cuando otras leyes prevean específicamente el uso de dichas denominaciones.

En caso de reincidencia, la Secretaría podrá imponer multa de hasta por el doble de la sanción anterior y deberá proceder a la clausura del local o locales donde se ubiquen el domicilio e instalaciones de la persona de que se trate.

ARTÍCULO 39. Cualquier otra infracción a esta ley que no esté expresamente prevista en este Título podrá ser sancionada por la Secretaría con multa de quince a trescientos salarios mínimos. En caso de reincidencia, podrá imponer multa de hasta por el doble de la sanción anterior.

ARTÍCULO 40. Para efectos de la presente ley, se entenderá por salario mínimo, el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción.

ARTÍCULO 41. La aplicación de las sanciones que se señalan en este Título no liberan al infractor del cumplimiento de las obligaciones que establece esta ley, y se impondrán sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que resulte.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Esta ley entrará en vigor el 1 de enero de 1997.

SEGUNDO.- Se aboga la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1941, así como sus reformas y adiciones.

TERCERO.- Las cámaras y sus confederaciones constituidas con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, deberán presentar adecuados sus estatutos a lo que la presente ley señala. Al efecto, las cámaras dispondrán de un plazo de ciento veinte días y las confederaciones de ciento ochenta días, ambos plazos contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley. Las obligaciones contraídas durante la vigencia de la Ley que se abroga, quedarán subsistentes hasta su prescripción legal.

CUARTO.- La operación del Sistema de Información Empresarial Mexicano, se iniciará dentro de los treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor de esta ley.

Las cámaras a que se refiere el artículo anterior quedarán impedidas para operar dicho Sistema en caso de no cumplir con lo dispuesto en ese artículo, dentro del plazo en el mismo señalado.

QUINTO.- Para efectos de lo establecido en el artículo 28 y por única vez, las empresas tendrán noventa días naturales contados a partir de la entrada en vigor de esta ley para proporcionar la información correspondiente al Sistema de Información Empresarial Mexicano.

SEXTO.- La Secretaría deberá publicar las listas de giros y regiones previstas en esta ley y determinar qué actividades serán consideradas comerciales o industriales, incluyendo servicios turísticos y de otra naturaleza, a más tardar el 30 de junio de 1998 y, a partir de esa fecha, podrá autorizar la constitución de nuevas cámaras.

SÉPTIMO.- Los consejeros y directivos de cámaras y confederaciones, electos antes de la entrada en vigor de esta ley concluirán el periodo para el cual fueron electos, y podrán por única vez, si así lo determina la asamblea general respectiva, continuar en su función hasta la celebración de la primera sesión ordinaria que se realice con posterioridad a la fecha en que debiera concluir en su encargo dicho consejero o directivo, la cual deberá realizarse en términos de los artículos 21 y 25 de esta ley.

OCTAVO.- La determinación de las características de las empresas a que se refiere el artículo 7o. de la presente ley, se efectuará con base en aquellas que, a la entrada en vigor de la misma, tienen las empresas que conforman las cámaras de comercio en pequeño."

México, D.F., a 10 de diciembre de 1996.- Dip. Sara Esther Muza Simón, Presidente.- Sen. Laura Pavón Jaramillo, Presidenta.- Dip. Aurelio Salinas Ortiz, Secretario.- Sen. Ricardo Naumann Escobar, Secretario.- Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciocho días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y seis.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor.- Rúbrica.

ANNEXE III

"CÁMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA, AFILIACIÓN OBLIGATORIA. EL
ARTÍCULO 5º DE LA LEY DE LA MATERIA VIOLA LA LIBERTAD DE
ASOCIACIÓN ESTABLECIDA POR EL ARTÍCULO 9º CONSTITUCIONAL"

Tesis de jurisprudencia No. 28/1995 (9a)

18 de agosto de 1995

Suprema Corte de Justicia de la Nación

México



TESIS DE JURISPRUDENCIA No. 28/1995 (9a.) (PLENO)

PRIMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

CAMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA, AFILIACION OBLIGATORIA. EL ARTICULO 5o. DE LA LEY DE LA MATERIA VIOLA LA LIBERTAD DE ASOCIACION ESTABLECIDA POR EL ARTICULO 9o. CONSTITUCIONAL. La libertad de asociación consagrada por el artículo 9o. constitucional es el derecho de que gozan los particulares, tanto personas físicas como personas jurídico-colectivas, para crear un nuevo ente jurídico que tendrá personalidad propia y distinta de la de sus asociados. Tal derecho es violado por el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, al imponer a los comerciantes e industriales cuyo capital manifestado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en adelante, la obligación de inscribirse en la cámara correspondiente en el curso del mes siguiente a la iniciación de sus actividades o dentro del mes de enero de cada año, advertidos de que, de no hacerlo, se les sancionará con una multa que en caso de reincidencia será duplicada y que no les liberará del cumplimiento de esa obligación. Ahora bien, si la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. de la Constitución es un derecho de los gobernados, la esfera de protección derivada de la garantía constitucional de que se trata puede operar en tres posibles direcciones: 1o. derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; 2o. derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y 3o. derecho de no asociarse. Correlativamente, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie; no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni, tampoco, podrá obligarlo a asociarse. Consecuentemente, el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria al

JUNTA GENERAL DE JUSTICIA DE LA NACION

Oct 6 1995



PRIMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS



PREMIER CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

...xl

Oct 5 1995

2

imponer la obligación a los comerciantes e industriales a afiliarse a la cámara correspondiente, viola la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. constitucional.

Amparo en revisión 2069/91.- Manuel García Martínez.- 30 de junio de 1992.- Mayoría de quince votos.- Ponente: Victoria Adato Green.- Secretario: Sergio Pallares y Lara.

Amparo en revisión 36/92.- María Gloria Vázquez Tinoco.- 8 de septiembre de 1992.- Mayoría de dieciséis votos.- Ponente: Mariano Azuela Gúitrón, encargado del engrose Atanasio González Martínez.- Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 2105/91.- Dagoberto Nájera Cortés.- 20 de abril de 1993.- Mayoría de quince votos.- Ponente: Samuel Alba Leyva.- Secretaria: Martha Leonor Bautista de la Luz.

Amparo en revisión 338/94.- Angel Balderas Sánchez.- 8 de agosto de 1995.- Mayoría de ocho votos.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo en revisión 1556/94.- B. y B. Iluminación, S.A. de C.V.- 8 de agosto de 1995.- Mayoría de ocho votos.- Ponente: Mariano Azuela Gúitrón.- Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

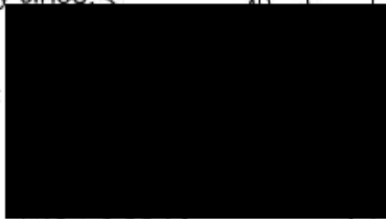


----- LICENCIADO JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, -----

----- C E R T I F I C A : -----

Que el Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el cinco de octubre en curso, por unanimidad de once votos de los señores ministros Presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Gúitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz

Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 28/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla.- México, Distrito Federal, a cinco de octubre de mil novecientos noventa y cinco.



----- LICENCIADO JOSE JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, C E R T I F I C A : Que esta fotocopia de Tesis de Jurisprudencia No. 28/1995 (9a.), constante de dos fojas útiles concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el cuaderno de las actas relativas a las sesiones del Pleno de este alto Tribunal. México, Distrito Federal, a seis de octubre de mil novecientos noventa y cinco.



SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS



ANNEXE IV

"DICTAMEN PRESIDENCIAL"

Déposé devant les Commissions Unies du Commerce, du Patrimoine, et du
Développement Industriel

13 novembre 1996

México

13/11/41

DOC. 185/VI/96 (I P.O. AÑO III)

2



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

CIUDADANOS SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN PRESENTES

El buen desempeño y pleno desarrollo del comercio y la industria es asunto que trasciende el ámbito del interés particular, para convertirse en interés público. En reconocimiento de este hecho, históricamente el Estado ha otorgado a las cámaras de comercio e industria y a sus confederaciones la misión de proteger, estimular y fomentar estas actividades. Esta misión se concreta objetivamente en la representación del interés general del comercio y la industria, interés que trasciende los intereses individuales de comerciantes e industriales, así como en la labor de las cámaras y confederaciones empresariales para asegurar que la libertad del comercio y la industria, de concurrencia y competencia, sean una realidad constante.

Esta misión de las cámaras de comercio e industria cobra particular importancia hoy en día, cuando el crecimiento elevado y sostenido de la industria y el comercio es condición indispensable para que nuestro país pueda atender sus carencias ancestrales y conformar una sociedad justa y libre para todos sus hijos, digna de nuestra historia y de nuestras aspiraciones.

Para afrontar con éxito este reto del crecimiento económico, nuestra sociedad requiere fortalecer por todos los medios a su alcance los mecanismos de colaboración y apoyo al comercio y la industria. Ello resulta particularmente impenoso en vista del entorno de globalización en el que necesariamente tendrá que desenvolverse la economía nacional durante las próximas décadas. En este entorno, las empresas nacionales afrontarán una competencia creciente, tanto en el mercado interno como en los mercados del exterior. Para competir eficazmente ante tan exigentes condiciones, resulta imperativo dotar a la industria y al comercio de México de apoyos idóneos, instrumentados a través de políticas públicas sustentadas en un profundo conocimiento de la realidad del aparato productivo, de sus fortalezas y necesidades

La creación de tales apoyos y la formulación de tales políticas públicas solo puede resultar de la colaboración y el diálogo intenso e informado entre todos los sectores sociales, y en particular entre los actores privados de la producción y las instituciones del Estado. En estas áreas de diálogo y colaboración, hoy más urgentes que nunca antes, las cámaras de comercio e industria, así como sus confederaciones, por su naturaleza misma, están llamadas a jugar un papel de capital importancia durante los próximos años.

Las instituciones del país se encuentran inmersas hoy por hoy en un proceso de modernización sin precedentes. El sector productivo del país, en particular, realiza un extraordinario esfuerzo no sólo para superar las condiciones desfavorables que coyunturalmente afligen a nuestra economía, sino para transformar sus estructuras mismas, a fin de enfrentar con éxito los retos del desarrollo en un entorno de creciente globalización. Ante este esfuerzo de las unidades productivas, las cámaras y confederaciones empresariales no pueden quedar rezagadas. Por el contrario, deben arcaezarlo y alentarlos mediante su propio fortalecimiento y modernización. Así lo demandan las circunstancias y el propio sector productivo.

Para fortalecer a las cámaras y confederaciones es indispensable actualizar el marco legal que las rige, conformed por la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, en vigor desde 1941. Este marco ha permitido crear cámaras y confederaciones empresariales sólidas y representativas, que han prestado grandes servicios al país. Al respecto, dos hechos recientes sirven como ejemplos patentes: los mecanismos de concertación económica que han permitido concertar oportunamente y eficazmente medidas para enfrentar los retos de la coyuntura económica, así como el análisis de la realidad productiva que ha servido de base para las negociaciones de los diversos tratados de libre comercio suscritos por el país, los cuales han venido a transformar la orientación de nuestro comercio exterior. Ambos hechos han venido a demostrar la capacidad de acción colectiva que nuestra sociedad adquiere a través de las cámaras y confederaciones empresariales, como voces unificadoras del sector empresarial, de representatividad general, y capaces de trascender los intereses particulares para velar por el desarrollo de la industria y el comercio del país.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

No obstante, es de reconocerse que el marco jurídico que rige a las cámaras y sus confederaciones no responde adecuadamente ya en muchos aspectos a la realidad de una economía incomparablemente más compleja, diversificada y abierta a la competencia del exterior que la de hace cincuenta años. Necesitamos hoy un marco legal que aliente con mayor vigor la propia competencia y eficiencia de las cámaras y confederaciones empresariales, que procure la ampliación de su representatividad, que incremente su capacidad y flexibilidad para representar actividades y regiones de rápido desarrollo o especial potencial, que las doté de instrumentos ágiles y eficaces que les permitan contribuir más plenamente al logro de los objetivos nacionales.

Dentro de ese contexto recientemente se constituyó Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que declara al artículo 50 de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria contrario a la libertad de asociación consagrada por el artículo 90 constitucional, por imponer a los comerciantes e industriales cuyo capital manifiesto ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en adelante (dos pesos con cincuenta centavos actuales), la obligación de inscribirse en la cámara correspondiente, advertidos que de no hacerlo serán sancionados económicamente y no se les liberará del cumplimiento de esa obligación.

Es compromiso inalterable de mi administración respetar las garantías previstas en nuestro marco constitucional. Por ello, tal declaración del Poder Judicial Federal hace necesario replantear la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, para que, además de fortalecer al sistema cameral como un mecanismo de interlocución y consulta que permita conocer de manera objetiva la problemática de las actividades comercial e industrial en el México actual, el cuerpo normativo que rige su funcionamiento se adecue puntualmente al marco de libertades consagradas en nuestra Constitución.

En vista de lo anterior, y en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que plantea la necesidad de establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica, a través de la presente iniciativa propongo a esa Soberanía renovar el marco jurídico que rige a las cámaras y confederaciones de comercio e Industria ante las exigencias antes descritas.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

La iniciativa de Ley de Cámaras y Confederaciones Empresariales que se presenta a la consideración de esa Soberanía conserva diversos aspectos de la ley vigente. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial mantiene su carácter de autoridad rectora de las mencionadas instituciones, así como el encargo de garantizar el constante mejoramiento de sus funciones y actividades. Asimismo, las cámaras y confederaciones mantienen y perfeccionan su categoría de instituciones públicas con personalidad propia. Ambos tipos de instituciones deberán tener una clara naturaleza apartidista y laica.

Se recoge la experiencia de agrupar a las cámaras de comercio e industria en las correspondientes confederaciones nacionales, a fin de promover una interlocución nacional, que permita al gobierno conocer de manera oportuna planteamientos y propuestas que atañen al comercio y la industria de todo el país.

Se conserva, asimismo, el criterio de especialización geográfica en la organización de las cámaras de comercio, en atención a que la gran mayoría de las actividades comerciales llenan como rasgo distintivo el dirigir sus operaciones a consumidores finales localizados de manera estable en un territorio definido. No obstante, las cámaras de comercio, así como la confederación respectiva, contarán con la posibilidad de crear secciones especializadas por giro comercial, a fin de asegurar una integración vertical adecuada de las actividades comerciales, que complemente la organización horizontal de estas instituciones.

Por lo que toca a las cámaras industriales, se mantiene su organización por actividad específica, en vista de la variedad de los procesos productivos y sus diferencias tecnológicas de la industria. Asimismo, en virtud de que existen actividades industriales que por su desarrollo, novedad o complejidad no permiten el funcionamiento de numerosas unidades productivas, se mantiene la figura de una cámara genérica nacional, para agrupar a las empresas industriales no comprendidas en giros para los cuales exista una cámara específica, así como la figura de cámaras regionales genéricas, cuya vocación consistirá en agrupar a las empresas concentradas en un territorio de clara orientación industrial.



Para normar el establecimiento de regiones y sectores autorizados para conformar cámaras, la presente iniciativa establece criterios objetivos. En este aspecto, se suple una grave deficiencia de la ley vigente, la cual carece de principios claros en la materia. La iniciativa instruye a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a determinar regiones y giros autorizados para constituir cámaras como resultado del estudio del perfil de las actividades productivas y con apoyo en criterios estadísticos. De esta manera, se evita la discrecionalidad de la autoridad para aprobar la constitución de nuevas cámaras y se establece un marco flexible para crearlas y para definir el ámbito de actividad de las existentes, de manera tal que la representación cameral pueda adaptarse adecuadamente a la natural evolución de las actividades productivas.

Un objetivo fundamental de esta iniciativa consiste en fortalecer la función de representatividad general del comercio y la industria que la ley le otorga a las cámaras y confederaciones empresariales. Esta representatividad es condición indispensable para legitimar la necesaria interlocución entre los sectores productivos y los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, así como con los tres poderes de la Unión y otros órganos intermedios del Estado Mexicano.

Con tal motivo, y en estricto cumplimiento de los principios constitucionales, la iniciativa de ley establece, en primer lugar, el carácter voluntario de la afiliación de las empresas a las cámaras. En segundo lugar, y como corolario lógico de lo anterior, la iniciativa requiere como condición fundamental para la constitución de las cámaras que la afiliación voluntaria represente al menos ciertos porcentajes mínimos del universo empresarial cubierto por cada cámara. De esta manera, la iniciativa crea un marco que garantizará en las organizaciones camarales una amplia representatividad. Asimismo, la iniciativa establece un procedimiento ordenado para canalizar los esfuerzos de los grupos interesados en promover la formación de una cámara.

La iniciativa subraya la necesidad de que las cámaras cuenten con órganos internos funcionales, que aseguren a sus afiliados participación en las decisiones y transparencia en el funcionamiento, y que eviten que la cámara abuse de su operación en beneficio de intereses particulares. Con tal propósito, la iniciativa establece los requisitos mínimos que deberán cumplir los órganos internos de cámaras y confederaciones, y faculta a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a emitir lineamientos de carácter general en la materia, con el fin de fortalecer la capacidad de control, tanto interno como externo, de la actividad de estas instituciones.

Otra innovación importante de la iniciativa se refiere a la creación de mecanismos que permitan resolver aquellas controversias que pudieran surgir entre las cámaras y sus afiliados, área en la que la ley vigente carece de mecanismos efectivos. A fin de suplir esta deficiencia, la iniciativa, basada en la experiencia del arbitraje como un medio ágil de solución, incluye la obligación de incorporar en los estatutos al derecho de los afiliados y la obligación de las cámaras de sujetarse a un procedimiento arbitral.

Con el objeto de reforzar la eficacia del marco normativo antes descrito, la iniciativa establece también un marco claro para la aplicación de sanciones. Quedan identificadas en capítulo especial las conductas que infrinjan el objeto y sentido de la ley, y adquiere relevancia su aplicación si las cámaras omiten prestar los servicios que las dependencias de la administración pública les soliciten; si desvirtúan sus ingresos a fines distintos de su objeto, así como si desarrollan actividades religiosas, partidistas o de especulación comercial. Con ello se pretende establecer mayor transparencia en el manejo de dichas instituciones públicas, así como proteger su carácter apolítico y laico.

El logro cabal de los objetivos de esta iniciativa de ley, e incluso superación misma, se apuntala en el importante papel de las cámaras y sus confederaciones como auxiliares de las dependencias de la administración pública en la prestación de servicios de interés general. Por ello, las cámaras y sus confederaciones asumirán un papel más activo de colaboración, por ejemplo, con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en la conformación del Sistema de Información Empresarial Mexicano, que constituirá un instrumento de planeación para el Estado, además de un mecanismo de información y apoyo al desarrollo de las actividades comercial e industrial que favorecerá la desregulación y las labores de promoción económica

ALVI



La presente iniciativa de ley conlleva el punto de partida para fortalecer las cámaras en consonancia con las condiciones actuales internacionales y con las necesidades de las actividades comercial e industrial de nuestro país, y en estricto apego al ejercicio de las libertades individuales de los comerciantes e industriales que caractericen al sistema cameral, en el contexto de la libre afiliación.

En el marco conformado por la presente iniciativa, cámaras y confederaciones financiarán las fundones que la ley les asigna fundamentalmente mediante el cobro de cuotas voluntarias a sus afiliados, así como con ingresos derivados de la prestación de sus servicios a sus afiliados y al público en general.

El Estado de Derecho constituye el marco donde los mexicanos hemos de encontrar la solución al reto del crecimiento con certidumbre y seguridad para el ejercicio de nuestras libertades. Sólo este marco permite el despliegue de las potencialidades de cada individuo y de la sociedad en su conjunto, conforme a la voluntad colectiva manifestada por la soberanía popular en la Constitución.

Por lo expuesto, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, CC. Secretarios, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de

"LEY DE CÁMARAS Y CONFEDERACIONES EMPRESARIALES

TÍTULO I Disposiciones generales

ARTÍCULO 1o. La presente ley es de orden público y de observancia en todo el territorio nacional. Tiene por objeto normar la constitución y funcionamiento de las cámaras de comercio, de industria y de las confederaciones que las agrupen, así como del Sistema de Información Empresarial Mexicano.

ARTÍCULO 2o. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

- I. Secretaría la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
- II. Empresa: la persona física o moral que realice actividades comerciales o industriales, en uno o varios establecimientos;
- III. Circunscripción: el área geográfica autorizada por la Secretaría para que opere una cámara;
- IV. Ejercicio: el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de un año;
- V. Programa de trabajo: el conjunto de actividades que una cámara o confederación deberá realizar en un ejercicio, conforme a las funciones que le encamendadas en términos de esta ley, su reglamento y de sus estatutos; y
- VI. Grupo promotor: el conjunto de empresas que, de acuerdo a lo que señala la presente ley, se organizan para constituir una cámara.

ARTÍCULO 3o. La aplicación e interpretación de la presente ley, para efectos administrativos, corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría.

ARTÍCULO 4o. Las cámaras y sus confederaciones son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas conforme a lo dispuesto en esta ley. Podrán desarrollar actividades preponderantemente económicas, pero no religiosas, partidistas o de especulación comercial.

Las entidades extranjeras que tengan un objeto igual o semejante al de las cámaras que se regulan en esta ley, requerirán autorización de la Secretaría para operar en el territorio nacional y actuarán como personas morales privadas sujetas al derecho común.



ARTICULO 5o. Las instituciones constituidas y organizadas de acuerdo con esta ley deberán usar en sus denominaciones los términos "cámara" o "confederación" seguidos de los vocablos que, conforme a lo establecido en la misma, permitan identificar su circunscripción, actividad o giro, según corresponda. Cuando se trate de las entidades extranjeras a que se refiere el último párrafo del artículo anterior, su denominación deberá hacer referencia a su nacionalidad.

Para que una persona moral, distinta a las señaladas en el artículo anterior, incorpore el término "cámara" o "confederación" en su denominación o razón social, será necesario obtener previamente la aprobación de la Secretaría, salvo lo dispuesto en otras leyes.

ARTICULO 6o. La Secretaría tendrá las siguientes atribuciones y facultades:

- I. Autorizar la constitución de cámaras y confederaciones, cuando se cumpla lo establecido en esta ley;
- II. Registrar las delegaciones o representaciones de las cámaras o confederaciones;
- III. Determinar aquellas actividades económicas, incluyendo servicios, que quedarán comprendidas dentro de las listas de actividades comerciales e industriales a que se refiere el artículo 6o;
- IV. Coadyuvar al fortalecimiento de las cámaras y confederaciones empresariales;
- V. Convocar, con cargo al presupuesto de la cámara o confederación, a la asamblea general respectiva, cuando así se requiera en términos de la presente ley;
- VI. Determinar el monto máximo de las tarifas que las cámaras podrán cobrar por concepto de alta y actualización en el Sistema de Información Empresarial Mexicano;

VII. Establecer mecanismos que permitan a las empresas cuya información conste en el Sistema de Información Empresarial Mexicano, acceder a programas orientados al desarrollo del comercio y de la industria;

VIII. Determinar con base en la información contenida en el Sistema de Información Empresarial Mexicano, las empresas que serán consideradas para calcular los porcentajes a que se refiere el artículo 13;

IX. Expedir los acuerdos de carácter general necesarios para el cumplimiento de esta ley y su reglamento;

X. Vigilar y verificar la observancia de esta ley y sus disposiciones reglamentarias, así como sancionar los casos de incumplimiento, y

XI. Las demás señaladas en esta ley.

TÍTULO II

De la circunscripción, actividades, giros y regiones

ARTICULO 7o. Las cámaras de comercio tendrán una circunscripción regional y se integrarán con empresas y sus establecimientos que realicen actividades comerciales en dicha circunscripción. La Secretaría mediante disposiciones de carácter general definirá las características de las empresas que podrán constituir cámaras de comercio en pequeño.

Las regiones comerciales serán áreas geográficas conformadas por uno o varios municipios adyacentes de una entidad federativa y. tratándose del Distrito Federal, por el conjunto de las delegaciones. Para la determinación de las regiones la Secretaría procurará:

- I. Integrar la actividad comercial existente en la zona geográfica de que se trate, y
- II. Definir una región comercial, preferentemente cuando su población sea superior a doscientos mil habitantes y dentro de la circunscripción existan por lo menos un mil quinientas empresas comerciales.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

ARTÍCULO 80. Las cámaras de industria serán específicas y genéricas. La circunscripción de las específicas será nacional y la de las genéricas nacional o regional, conforme a lo siguiente:

I. Las cámaras específicas con circunscripción nacional, se integrarán con empresas y sus establecimientos, localizados dentro del territorio nacional, que realicen actividades correspondientes al mismo giro industrial.

La Secretaría establecerá un giro industrial cuando la importancia económica de las actividades que lo integren, haga necesario que dichas actividades sean representadas en forma conjunta e independiente de otras, de modo tal que refleje adecuadamente la composición de las cadenas productivas observadas en la economía.

Dicha integración por giros se basará en la Clasificación Mexicana de Actividades y Productos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, excepto cuando el carácter distintivo de los procesos productivos, de la tecnología empleada, o el destino común de la producción, hagan conveniente una agrupación distinta.

II. La cámara genérica con circunscripción nacional se integrará con empresas y sus establecimientos que cumplan con las características siguientes:

- a) Ubicarse en cualquier parte del territorio nacional no comprendida en la circunscripción de las cámaras genéricas con circunscripción regional;
- b) Realizar cualquier actividad industrial no comprendida en un giro industrial para el cual exista una cámara específica de industria, y
- c) Que la Secretaría haya determinado que la actividad o giro industrial correspondiente deba quedar comprendido en este tipo de cámara.

III. Las cámaras genéricas con circunscripción regional se integrarán con empresas y sus establecimientos que realicen cualquier actividad industrial, localizados en una región industrial.

Las regiones industriales serán áreas geográficas conformadas por una o varias entidades federativas adyacentes. Para la determinación de las regiones industriales la Secretaría procurará que:

a) El porcentaje del producto industrial de la región en relación con el producto interno bruto de la misma, sea al menos igual o mayor al porcentaje del producto industrial total del territorio nacional con respecto al producto interno bruto nacional, y

b) Las actividades industriales en la región estén diversificadas, de manera que en la región existan diversos establecimientos representativos de la mayoría de los sectores industriales.

ARTÍCULO 90. La Secretaría elaborará las listas de actividades comerciales e industriales, de giros industriales, y de regiones comerciales e industriales conforme a las cuales autorizará la constitución de cámaras, previa opinión del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y de las dependencias competentes. Las listas de actividades comerciales e industriales en ningún caso comprenderán los servicios financieros ni los profesionales.

El procedimiento que seguirá la Secretaría para la conformación y modificación de las listas a que se refiere el párrafo anterior será el siguiente:

I. Publicará el proyecto de lista en el Diario Oficial de la Federación, a efecto de que dentro de los sesenta días naturales siguientes, quienes tengan interés jurídico en ello, presenten sus comentarios, y

II. Al término del plazo a que se refiere la fracción anterior y dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes, estudiará los comentarios recibidos, en su caso modificará el proyecto, y mandará publicar en el Diario Oficial de la Federación la lista definitiva.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

TÍTULO III

Del objeto y organización de cámaras y sus confederaciones

CAPÍTULO I

Del objeto

ARTÍCULO 10. Las cámaras tendrán por objeto:

- I. Representar y defender los intereses generales del comercio o la industria, en el ámbito de su circunscripción;
- II. Ser órgano de consulta y colaboración del Estado para el diseño y ejecución de políticas, programas e instrumentos que faciliten la expansión de la actividad económica;
- III. Promover las actividades de sus empresas afiliadas en el ámbito de su circunscripción y giro;
- IV. Defender los intereses particulares de las empresas afiliadas, a solicitud expresa de éstas, en los términos que establezcan sus estatutos;
- V. Operar, con la supervisión de la Secretaría, el Sistema de Información Empresarial Mexicano, en los términos establecidos por esta ley y su reglamento;
- VI. Actuar como árbitros, peritos o síndicos, en términos de la legislación aplicable, respecto de actos relacionados con las actividades comerciales o industriales;
- VII. Prestar los servicios destinados a satisfacer necesidades de interés general relacionados con el comercio y la industria que los autoricen las dependencias de la administración pública; y
- VIII. Llevar a cabo las demás actividades análogas a las previstas en las fracciones anteriores y las que otros ordenamientos les señalen.

ARTÍCULO 11. Las confederaciones tendrán por objeto:

- I. Representar, a nivel nacional e internacional, los intereses generales de la actividad comercial o industrial, según corresponda;
- II. Procurar la solución de controversias de sus confederadas;
- III. Actuar como árbitro, a través de una comisión destinada para este fin;
- IV. Establecer relaciones de colaboración con Instituciones afines del extranjero;
- V. Diseñar, conjuntamente con sus confederadas, los procedimientos para la autorregulación de niveles de calidad de los servicios que presten las cámaras y aplicarlos; y
- VI. Coadyuvar a la unión y desarrollo de las cámaras.

En su actuación las confederaciones deberán cumplir, además, el objeto que esta ley establece para las cámaras.

CAPÍTULO II
De la constitución

ARTÍCULO 12. Los requisitos para constituir una cámara son los siguientes:

- I. Que no se encuentre constituida en los términos de esta ley una cámara del mismo tipo en la misma circunscripción, tratándose de una cámara de comercio, una cámara de comercio en pequeño o una cámara genérica de industria, y que no esté constituida una cámara del mismo giro, tratándose de una cámara específica de industria, salvo lo dispuesto en el último párrafo del artículo siguiente:



II. Contar, a juicio de la Secretaría, con los recursos materiales, humanos y técnicos para prestar el servicio de registro en el Sistema de Información Empresarial Mexicano, y

III. Contar con el mínimo de afiliados requerido conforme al artículo siguiente.

ARTICULO 13. Las cámaras deberán contar por lo menos con el siguiente número de afiliados:

- I. Tratándose de una cámara de comercio o una cámara de comercio en pequeño:
 - a) Veinte por ciento del total de las empresas comerciales y sus establecimientos, o
 - b) Quince por ciento del total de las empresas comerciales y sus establecimientos, ubicados en la región correspondiente, siempre que el personal empleado por las empresas afiliadas represente por lo menos treinta por ciento del personal total empleado por las empresas comerciales y sus establecimientos en la región;

II. Tratándose de una cámara específica de industria con circunscripción nacional:

- a) Cuarenta por ciento de las empresas de un giro industrial ubicadas en todo el territorio nacional, o
- b) Treinta por ciento de las empresas de un giro industrial ubicadas en todo el territorio nacional, siempre que el personal empleado por el total de las empresas afiliadas represente al menos cincuenta por ciento del personal total empleado por las empresas industriales de dicho giro en todo el territorio nacional;

III. Tratándose de la cámara genérica de industria con circunscripción nacional:

- a) Cuarenta por ciento de las empresas de cualquier giro Industrial, susceptibles de afiliarse con apego a lo dispuesto en el artículo 8o., fracción II, o
- b) Treinta por ciento de las empresas de cualquier giro Industrial, susceptibles de afiliarse conforme a lo dispuesto en el artículo 8o., fracción II, siempre que el personal empleado por el total de empresas afiliadas represente al menos cincuenta por ciento del personal total empleado por todas las empresas susceptibles de afiliarse;

IV. Tratándose de una cámara genérica de industria con circunscripción regional:

- a) Cuarenta por ciento de las empresas de cualquier giro Industrial ubicadas en la región respectiva, o
- b) Treinta por ciento de las empresas de cualquier giro Industrial ubicadas en la región, siempre que el personal empleado por el total de las empresas afiliadas represente al menos cincuenta por ciento del personal total empleado por las empresas industriales en la región respectiva.

Una cámara cuyo número de afiliados sea inferior al requerido podrá continuar en funciones en tanto no surja un grupo promotor que cumpla con lo previsto en esta ley.

ARTICULO 14. Para constituir una cámara deberá seguirse el procedimiento siguiente:

- I. El grupo promotor presentará su solicitud a la Secretaría acompañada de su proyecto de estatutos y presupuesto, y demostrará que cuenta con un patrimonio de por lo menos catorce mil seiscientos veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y cubre los porcentajes requeridos por esta ley para la constitución de la cámara correspondiente



La Secretaría deberá verificar que se cumpla con los requisitos previstos por esta ley, en un plazo de cuarenta y cinco días contados a partir de la presentación de la solicitud;

II. Satisfecho lo anterior, dentro de los quince días siguientes el grupo promotor convocará a la asamblea general constitutiva mediante publicación que se efectuará al menos dos veces consecutivas en dos de los periódicos de mayor circulación en la circunscripción propuesta para la cámara. Dicha asamblea deberá sesionar por lo menos veinte días después de la última convocatoria, y

III. Celebrada la sesión de la asamblea general constitutiva ante corredor público o notario, el instrumento que éste expida deberá ser enviado a la Secretaría, la que en su caso procederá al registro de los estatutos correspondientes y otorgará la autorización para constituir la cámara, misma que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO 15. Las cámaras que representen la actividad comercial integrarán la confederación de cámaras de comercio. Las cámaras que representen la actividad industrial integrarán la confederación de cámaras de industria.

CAPITULO III

De los estatutos y de los derechos y obligaciones

ARTÍCULO 16. Los estatutos de las cámaras y confederaciones deberán contener por lo menos lo siguiente:

- I. Denominación que deberá hacer referencia al giro y circunscripción autorizados;

- II. Domicilio, el cual deberá estar dentro de la circunscripción autorizada;

III. Objeto que se propone;

IV. Integración y atribuciones de sus órganos, y facultades generales o especiales otorgadas a las personas que la representarán;

V. La forma y requisitos para la celebración y validez de las reuniones de sus órganos, para la toma de decisiones por parte de los mismos y para la impugnación de éstas;

VI. Los casos de remoción de consejeros y otros funcionarios;

VII. Las condiciones de admisión y permanencia de afiliados;

VIII. Derechos y obligaciones de los afiliados o de las cámaras, según corresponda;

IX. Procedimientos para la solución de controversias, para lo cual se insertará una cláusula que establezca la obligación de la cámara de someterse al arbitraje cuando el afiliado opte por dicho procedimiento;

X. Procedimientos de disolución y liquidación, y

XI. Los demás elementos que establezca el reglamento.

La Secretaría registrará los estatutos y sus modificaciones, los cuales deberán constar en instrumento otorgado ante corredor público o notario y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO 17. La afiliación a las cámaras será un acto voluntario de las empresas. Los afiliados tendrán los siguientes derechos y obligaciones ante su cámara:

- I. Participar en las sesiones de la asamblea general, por sí o a través de su representante;



II. Votar por sí o a través de su representante y poder ser electos miembros del consejo directivo, así como para desempeñar otros cargos directivos y de representación;

III. Recibir los servicios señalados en los estatutos;

IV. Someter a consideración de los órganos de su cámara los actos u omisiones que en su concepto sean contrarios a los estatutos respectivos;

V. Contribuir al sostenimiento de su cámara;

VI. Cumplir las resoluciones de la asamblea general y demás órganos, adoptadas conforme a esta ley, su reglamento y los estatutos, y

VII. Los demás que establezcan el reglamento de esta ley o los estatutos.

ARTÍCULO 18. Las cámaras tendrán los siguientes derechos ante su confederación:

I. Participar y votar en las sesiones de la asamblea general de la confederación, a través de sus representantes;

II. Que sus representantes sean volados para integrar el consejo directivo y sean electos para los cargos de dirección de la confederación, conforme a los estatutos de ésta;

III. Recibir de la confederación los servicios previstos en los estatutos respectivos;

IV. Someter a consideración de los órganos de su confederación los actos u omisiones que en su concepto sean contrarios a los estatutos de la confederación respectiva; y

V. Los demás que establezca la presente ley, su reglamento o los estatutos de la confederación respectiva.

ARTÍCULO 19. Las cámaras tendrán las siguientes obligaciones respecto a su confederación:

I. Cumplir las resoluciones adoptadas por la asamblea general;

II. Asistir a las sesiones de la asamblea general y reuniones convocadas por su confederación;

III. Realizar las tareas y comisiones que el consejo directivo de la confederación les asignen;

IV. Contribuir al sostenimiento de la confederación respetando los términos que fije la asamblea general de ésta;

V. Entregar el importe proporcional que sobre la tarifa de la y actualización en el Sistema de Información Empresarial Mexicano corresponda, por concepto de actividades de sistematización e integración de las bases de datos conformadas por las propias cámaras, y

VI. Los demás que establezca el reglamento de esta ley o los estatutos de la confederación.

CAPÍTULO IV
De la asamblea general

ARTÍCULO 20. La asamblea general es el órgano supremo de las cámaras y confederaciones, estará integrada respectivamente por sus afiliados y por representantes de las cámaras, y le corresponderá:

I. Aprobar los estatutos y sus modificaciones;

II. Aprobar el programa de trabajo, así como el presupuesto anual de ingresos y egresos;



III. Aprobar las políticas generales para la determinación de los montos de cualquier cobro que realice la cámara o confederación conforme a lo previsto en esta ley y en los estatutos respectivos;

IV. Designar a los miembros del consejo directivo y al auditor externo, así como remover a éstos y a los demás funcionarios;

V. Aprobar o rechazar el informe de administración, el balance anual y el estado de resultados que elabore el consejo directivo, así como los dictámenes que presente el auditor externo;

VI. Acordar la disolución y liquidación de la cámara, y

VII. Las demás funciones que establezcan el reglamento de esta ley y los propios estatutos.

ARTÍCULO 21. La asamblea general deberá celebrar al menos una sesión ordinaria durante los primeros tres meses de cada año. Del desarrollo de toda sesión deberá elaborarse el acta respectiva, en la que se expresen los acuerdos y resoluciones adoptados.

CAPÍTULO V
Del consejo directivo y de los funcionarios

ARTÍCULO 22. El consejo directivo será el órgano ejecutivo de una cámara o confederación y tendrá las siguientes atribuciones:

I. Actuar como representante de la cámara o confederación;

II. Verificar el cumplimiento del objeto y obligaciones de la cámara o confederación respectiva;

III. Convocar a la asamblea general y ejecutar los acuerdos tomados por ésta;

IV. Presentar anualmente a la asamblea general el presupuesto de ingresos y egresos y el programa de trabajo para el ejercicio, a más tardar en el mes de abril de cada año, y una vez aprobado por ésta remitirlo a la Secretaría;

V. Ejercer el presupuesto aprobado por la asamblea general;

VI. Someter a la asamblea general el balance anual y el estado de resultados de cada ejercicio y, una vez aprobado, remitirlo a la Secretaría acompañado del dictamen del auditor externo, la cual lo pondrá a disposición de los afiliados para su consulta;

VII. Proporcionar la información requerida por la Secretaría y la confederación respectiva, y

VIII. Las demás que señalen el reglamento de esta ley y los estatutos respectivos.

ARTÍCULO 23. El consejo directivo de una cámara o confederación se integrará en la forma que establezcan los estatutos y se renovará por mitad cada año. Los miembros del consejo de una cámara deberán ser representantes de empresas afiliadas.

Toda minoría que represente al menos el veinte por ciento de los afiliados tendrá derecho a designar, por lo menos, a un miembro propietario del consejo directivo y su suplente. Estos consejeros se sumarán a quienes hayan sido electos por la asamblea general.

Se requerirá un mínimo de sesenta por ciento de miembros de nacionalidad mexicana en el consejo directivo.

ARTÍCULO 24. Los integrantes del consejo directivo durarán en su cargo dos años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente.



ARTÍCULO 25. El consejo directivo se auxiliará de un presidente, vicepresidente, tesorero y secretario, quienes serán electos en la primera sesión ordinaria del consejo directivo, la que deberá realizarse en la misma fecha en que se reúna la asamblea general en sesión ordinaria. Dichos funcionarios tendrán las atribuciones que determinen los estatutos respectivos, durarán en su cargo un año y podrán ser reelectos en una ocasión; sus cargos serán honoríficos y personales, y no podrán ejercerse por medio de representante.

CAPÍTULO VI

Del patrimonio de las cámaras y sus confederaciones

ARTÍCULO 26. El patrimonio de las cámaras y confederaciones será destinado a satisfacer su objeto y comprenderá:

- I. Los inmuebles estrictamente indispensables para realizar su objeto;
- II. El efectivo, valores, créditos, utilidades, intereses, rentas y otros bienes muebles que sean de su propiedad o adquieran en el futuro por cualquier título jurídico para satisfacer su objeto;
- III. Las cuotas ordinarias o extraordinarias a cargo de sus afiliados o de las cámaras, respectivamente, que por cualquier concepto apruebe la asamblea general;
- IV. Las donaciones que reciban;
- V. El producto de la venta de sus bienes, y
- VI. Los ingresos que perciban por los servicios que prestan.

TÍTULO IV
Del Sistema de Información Empresarial Mexicano

ARTÍCULO 27. Se establece el Sistema de Información Empresarial Mexicano como un instrumento de planeación para el Estado; de información, orientación y consulta para el diseño de programas enfocados principalmente al establecimiento y operación de las empresas; de referencia para la eliminación de obstáculos al crecimiento del sector productivo y, en general, para el mejor desempeño de las actividades comerciales e industriales.

La creación de la información y operación de dicho Sistema son de interés público.

ARTÍCULO 28. Las empresas deberán proporcionar al Sistema de Información Empresarial Mexicano dentro del primer bimestre de cada año, la información actualizada a que se refiere el artículo siguiente, en la cámara que corresponda en razón de la ubicación de cada establecimiento.

Las empresas de nueva creación deberán proporcionar dicha información dentro de los dos siguientes meses a la fecha de su constitución.

Cuando una empresa cese parcial o totalmente en sus actividades, o cambie su giro o su domicilio, deberá manifestarlo así al Sistema, en un plazo de dos meses contados a partir de la fecha en que estos hechos se produzcan.

ARTÍCULO 29. La información que determine la Secretaría y que deberá proporcionarse al Sistema de Información Empresarial Mexicano, será aquella necesaria para identificar las características de las empresas que participan en la actividad económica del país, a fin de conocer su oferta, demanda de bienes y servicios, y procesos productivos en que intervienen.

Dicha información no hará prueba ante autoridad administrativa o fiscal, en juicio o fuera de él, y se presentará en los formatos que establezca la Secretaría, los cuales serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.

x/lvi



ARTÍCULO 30. La operación del Sistema de Información Empresarial Mexicano estará a cargo de las cámaras y sus confederaciones bajo la coordinación de la Secretaría.

En ningún caso el acto de inscripción en el Sistema de Información Empresarial Mexicano otorgará los derechos o impondrá las obligaciones inherentes a los afiliados a las cámaras.

ARTÍCULO 31. La Secretaría, mediante acuerdos de carácter general, establecerá las reglas para la operación del Sistema de Información Empresarial Mexicano, así como para el uso de la información que contenga por parte de las empresas, las cámaras y sus confederaciones.

Las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal podrán en cualquier momento consultar el Sistema.

TITULO V
Disolución y liquidación de las cámaras

ARTÍCULO 32. Las cámaras se disolverán:
I. Por acuerdo de la asamblea general que deberá ser convocada especialmente para este efecto;

II. Cuando no cuenten con recursos suficientes para su sostenimiento o para el cumplimiento de su objeto en términos de esta ley, o

III. En caso de que la Secretaría emita resolución que revoque su autorización, por las causas previstas en esta ley.

ARTÍCULO 33. La liquidación estará a cargo de al menos un representante de la Secretaría, uno de la confederación respectiva, y otro de la cámara de que se trate.

TITULO VI
 Sanciones

ARTÍCULO 34. La Secretaría sancionará con amonestación a las cámaras o confederaciones que incurran en las conductas siguientes:

- I. Llevar a cabo actividades que no se justifiquen en razón de su objeto, o
- II. No cumplir con las obligaciones que tengan con sus afiliados o cámaras.

En caso de la primera reincidencia, se aplicará la multa a que se refiere el artículo siguiente. En reincidencias posteriores podrá imponerse multa de hasta por el doble de la sanción anterior.

ARTÍCULO 35. La Secretaría sancionará con multa de dos mil a tres mil salarios mínimos a las cámaras o confederaciones que incurran en las conductas siguientes:

- I. Destinar sus ingresos a fines distintos de su objeto;
- II. Operar el Sistema de Información Empresarial Mexicano fuera del ámbito de la actividad o circunscripción que les corresponda, o en contravención de lo previsto en esta ley, su reglamento o en los acuerdos de carácter general que emita la Secretaría;



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

27

DOC. 185/VI/96 (I P.O. Año III)

28



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

III. Negarse a prestar los servicios destinados a satisfacer necesidades de interés general relacionados con el comercio o la industria que les soliciten las dependencias de la administración pública, o prestarlos en forma inadecuada, o

IV. No contribuir al sostenimiento de la confederación respectiva, en los términos de esta ley.

ARTÍCULO 36. La Secretaría solicitará a la asamblea general la destitución del cargo de los integrantes del consejo directivo y demás funcionarios involucrados, cuando las cámaras o confederaciones:

I. Reinvidan en cualquiera de las conductas a que se refiere el artículo anterior, y se les hubiere sancionado conforme al mismo;

II. Incumplan con su objeto o con las obligaciones que les encomienda la presente ley o su reglamento;

III. Desarrollen actividades religiosas, partidistas o de especulación comercial, o

IV. Utilicen o dispongan de la información a que tengan acceso con motivo de la operación del Sistema de Información Empresarial Mexicano, en forma diversa a la establecida en esta ley, su reglamento, o en los acuerdos de carácter general que emita la Secretaría.

ARTÍCULO 37.- La Secretaría, previa opinión de las dependencias competentes, podrá ordenar la revocación de la autorización de una cámara cuando su asamblea general se negare a cumplir con la solicitud a que se refiere el artículo anterior o la cámara deje de cumplir con los requisitos previstos en esta ley para su constitución.

ARTÍCULO 38. La Secretaría sancionará con multa de dos mil a tres mil salarios mínimos a quienes utilicen o incorporen en su denominación o razón social los términos "cámara" o "confederación" seguidos de los vocablos que hagan referencia a la circunscripción, actividad o giro que establece el presente ordenamiento, en forma contraria a la prevista, por el artículo 50, salvo cuando otras leyes prevean específicamente el uso de dichas denominaciones.

En caso de reincidencia, la Secretaría podrá imponer multa de hasta por el doble de la sanción anterior y deberá proceder a la ~~cancelación~~ ~~del local~~ o locales donde se ubiquen el domicilio e instalaciones de la persona de que se trate.

ARTÍCULO 39. Cualquiera otra infracción a esta ley que no esté expresamente prevista en este Título podrá ser sancionada por la Secretaría con multa de veinte a quinientos salarios mínimos. En caso de reincidencia, podrá imponer multa de hasta por el doble de la sanción anterior.

ARTÍCULO 40. Para efectos de la presente ley, se entenderá por salario mínimo, el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción

ARTÍCULO 41. La aplicación de las sanciones que se señalan en este Título no liberan al infractor del cumplimiento de las obligaciones que establece esta ley, y se impondrán sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que resulte.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Esta ley entrará en vigor el 1 de enero de 1997.

11/1/97



DOC. 185/VI/96(I P.O. AÑO III)



SECRETARÍA DE ECONOMÍA

SEGUNDO.- Se abroga la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1941, así como sus reformas y adiciones.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

Reitero a ustedes Ciudadanos Secretarios, las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

TERCERO.- Las cámaras y sus confederaciones constituidas con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, podrán continuar funcionando como tales, sin más requisitos que acreditar encontrarse al corriente de las obligaciones previstas en la ley que se abroga y presentar adecuados sus estatutos a lo que la presente ley señala, dentro de un plazo de ciento ochenta días naturales contados a partir de su entrada en vigor.

Palacio Nacional, a los ocho días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y seis.

"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN"
EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CUARTO.- La operación del Sistema de Información Empresarial Mexicano, por parte de las confederaciones y cámaras, se iniciará dentro de los treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor de esta ley.

Las cámaras a que se refiere el artículo anterior quedarán impedidas para continuar operando dicho Sistema, en caso de no cumplir con lo dispuesto en ese artículo, dentro del plazo en el mismo señalado.

QUINTO.- Para efectos de lo establecido en el artículo 28 y por única vez, las empresas tendrán noventa días naturales contados a partir de la entrada en vigor de esta ley para proporcionar la información correspondiente al Sistema de Información Empresarial Mexicano.

SEXTO.- La Secretaría deberá publicar las listas de giros y regiones previstas en esta ley y determinar qué actividades serán consideradas comerciales o industriales a más tardar el 30 de junio de 1998 y, a partir de esa fecha, podrá autorizar la constitución de nuevas cámaras."



ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN