

La relation entre le Congrès et le gouvernement

Aperçu historique

Le pouvoir législatif ou le parlement est l'une des institutions politiques les plus anciennes et les plus réputées à l'échelle mondiale. Les parlements sont nés bien avant l'arrivée des régimes démocratiques, auxquels ils ont survécu.

De nos jours, le développement des régimes politiques est un indicateur que la démocratie ne peut subsister sans la présence d'un parlement actif, car les principaux rôles d'une démocratie représentative se trouvent surtout au sein des assemblées parlementaires.

Dans le cadre de sa célèbre étude sur la constitution britannique (1867), Walter Bagehot a identifié les six fonctions d'un parlement, peu importe le régime politique en place : (1) électif, (2) expressif, (3) éducatif, (4) instructif, (5) législatif et (6) financier.

D'autres chercheurs soutiennent que les fonctions des congrès et des parlements modernes peuvent être réduites à trois : (1) **représentation**, (2) **supervision du gouvernement** et (3) **élaboration de décisions**.

Au cours des XIX^e et XX^e siècles, les parlements ont joué un rôle plus important avant de prendre la forme que l'on connaît. En Europe et aux États-Unis, les parlements et les congrès se sont avérés les forums politiques les plus populaires. Grâce à la diversité de ces institutions, ils ont pu intégrer les forces sociales, neutraliser les conflits et régler les différends de façon pacifique.

Ce n'est donc pas le fruit du hasard si, au fur et à mesure que les congrès et les parlements gagnaient du terrain, les régimes démocratiques ont pu prendre de meilleures décisions pour conserver le pouvoir et s'assurer d'au moins une légitimité minimale en ce qui concerne l'action de l'État. Cela explique également les raisons pour lesquelles, même après le renversement de gouvernements démocratiques, les régimes autoritaires ont cherché à maintenir les parlements comme moyen pour réduire les pressions politiques.

Au moment où naissaient les régimes démocratiques, les congrès et les parlements ont constitué un forum de discussion publique et ont par le fait même aidé leurs sociétés à s'adapter au changement. L'évidence de cette dynamique est sans conteste, non seulement pour l'établissement d'un nouveau régime démocratique, mais surtout pour sa consolidation. Les parlements établissent la plupart des règles qui préservent la démocratie elle-même et insufflent le contenu économique et social du changement politique.

Il ne faudrait pas sous-estimer le rôle des parlements sur le plan de la stabilité politique, car ils sont essentiellement des institutions qui prennent des décisions plutôt que des forums qui représentent uniquement la diversité sociale. Ces assemblées regroupent des idéologies (de gauche, de droite, des partisans de l'assistance sociale, libérales, socialistes ou centristes) et des positions (extrêmes ou modérées) très diverses, et ces parties adverses se réunissent et trouvent des solutions.

Une fois élu, le parlement devient un endroit où peut s'exprimer le pluralisme compétitif. En périodes d'élection, les débats mettent l'accent sur les personnalités, les luttes idéologiques et la puissance organisationnelle des appareils des partis politiques. Au parlement, la discipline et l'unité des partis sont évaluées quotidiennement, car il appartient aux partis de contenir et de limiter les conflits.

Mais ce n'est pas tout. Les parlements offrent une nouvelle orientation aux luttes politiques. En les institutionnalisant, la confrontation devient moins violente et les litiges prennent d'autres formes plus civilisées. En cas de délibération politique, le débat public et l'argument pondéré prévalent et guident le processus décisionnel. La discussion et la persuasion remplacent systématiquement l'imposition et la force.

Manifestement, la logique de la démocratie est essentielle aux activités du parlement. Inutile de dire que les discussions contribuent à la prise de décisions mais qu'elles ne déterminent pas à elles seules ce qui devrait être fait.

Le processus du changement politique au Mexique a entraîné non seulement une réforme de notre forme de gouvernement et des institutions, mais également l'avènement du discours politique de la démocratie dans notre langage quotidien. Des mots tels que « élections », « partis » et « congrès » font désormais partie de notre concept de la *res publica*. Une situation comparable s'est produite avec des concepts tels que « équilibre des pouvoirs », « transparence » et « consensus », qui sont aujourd'hui inhérents au débat quotidien sur les problèmes mexicains.

Nous sommes passés d'une concentration excessive du pouvoir du président à un pluralisme sans précédent. L'entente et le consensus sont devenus des termes courants du processus décisionnel au sein de la démocratie mexicaine. Ainsi, lorsque les gens pensent aux mécanismes procéduraux découlant du processus parlementaire, ils font appel au consensus comme s'il s'agissait d'une formule magique pour réconcilier les divergences politiques et idéologiques souvent profondes qui marquent la vie en communauté.

Vision du monde et intérêts opposés ne se trouvent pas seulement dans les régimes démocratiques, mais dans tous les systèmes politiques. On pourrait même soutenir que le désaccord est plus au cœur de la vie publique que le consensus. C'est pourquoi chaque régime démocratique dans le monde a prévu des mécanismes constitutionnels pour s'assurer d'une prise de décisions même lorsqu'il y a un consensus partiel ou provisoire, ou qu'il n'y en a aucun. De telles procédures découlent d'une prise de conscience des difficultés et des risques inhérents à tenter d'obtenir l'unanimité à tout prix.

Il est difficile d'obtenir l'unanimité, car cela exige un exercice collectif d'acceptation qui s'avère périlleux au sein d'une société de plus en plus pluraliste et diversifiée. De plus, l'unanimité sous-entend une idée socialement partagée de la bonne voie à emprunter. C'est ce que les philosophes politiques appellent « le bien commun », un concept selon lequel la somme de toutes les opinions dicte, comme par magie, ce qui est « valable ». Le bien commun de certains ne peut pas être le bien commun de tous au sein des sociétés modernes; ce qui peut être salutaire pour un segment

de la société pourrait être complètement dévastateur pour d'autres. C'est pour cette raison que les divergences politiques existent.

Cela explique le fait que la règle de prise de décisions au sein des régimes démocratiques modernes, y compris le Mexique, n'est pas la somme abstraite de biens collectifs, mais plutôt la prééminence de gouverner pour « le plus grand nombre », pour ceux qui ont la majorité des voix ou des sièges à l'assemblée législative. Les élections se veulent justement le mécanisme qui confère des opinions politiques et qui détermine, par l'entremise des partis politiques et de la représentation politique elle-même, qui a le droit de prendre des décisions.

Tous les systèmes électoraux et les parlements dans le monde utilisent un processus décisionnel qui repose sur la majorité. C'est pourquoi les votes au Congrès du Mexique ont toujours été obtenus à la majorité simple; en ce qui concerne les modifications de la constitution, les deux tiers de la majorité au congrès et une majorité des législatures d'état sont requis.

Selon certains observateurs, la promotion et la recherche de l'acceptation par la population des règles politiques est un phénomène de la démocratie moderne qui a rapidement adhéré à la dynamique politique du Mexique. Même s'il ne s'agit pas d'un nouveau fait politique, ce phénomène découle d'une tendance très récente et est l'initiateur du mythe selon lequel le consensus est la bonne manière de gouverner et de légiférer.

Ainsi donc, le consensus a été hissé au rang d'impératif catégorique dans le discours politique depuis que le Mexique a adopté le pluralisme politique — une sorte de principe supérieur. En vertu de cette logique de l'unanimité éclairée, les divergences sont perçues comme éléments nocifs à la vie démocratique et comme sources permanentes de conflits. À l'extrême, ce genre de vision catégorise les divergences politiques comme déviantes, le danger étant qu'un simple désaccord ou intérêt opposé puisse être perçu comme une sédition, une rébellion ou une trahison.

Il s'agit en fait d'une interprétation fallacieuse de ce qu'un processus décisionnel devrait être au sein d'un régime démocratique. Une thèse fautive qui suppose que les majorités parlementaires sont tyranniques, alors que dans les faits, le principe démocratique assure que les majorités sont soumises à une évaluation périodique sous forme d'élections. Les élections peuvent même remplacer un parti majoritaire par un autre.

Pour les défenseurs du consensus, le simple fait d'obtenir une majorité n'est pas politiquement correct; au contraire, on considère qu'elle est minée par l'opportunisme et l'instabilité, ce qui est inacceptable selon les puristes et les romantiques. On croit à tort que derrière un accord de la majorité se cache une entente secrète. Cette opinion est souvent le principal obstacle à la conclusion d'une entente.

Diagnostic

Partout en Amérique latine, mais particulièrement au Mexique, le congrès ou le parlement constitue un pouvoir en émergence.

Les régimes démocratiques latino-américains, marqués par un régime présidentiel au sein duquel l'exécutif a joué un rôle extraordinaire, n'ont commencé à réexaminer le rôle du congrès qu'au cours des dernières années.

Au Mexique, les présidences fortes représentaient un moyen de consolider l'état et de renforcer la nation à partir du centre, mais il faut dire qu'avec le temps, la considérable force de l'exécutif a miné le dynamisme et même l'autorité des autres secteurs du gouvernement.

Il importe de définir quelques concepts, et de préciser que les présidences fortes n'étaient pas aussi caractéristiques du Mexique que les gens le croyaient, à l'étranger.

Le partage des pouvoirs, que certains associent à un gouvernement fort et considèrent comme une condition nécessaire au bon fonctionnement d'un régime démocratique, n'a toujours eu du succès que partiellement dans la plupart des régimes présidentiels, y compris au Mexique.

Aux États-Unis, la logique de partage des pouvoirs était un impératif légal pour empêcher des factions de les monopoliser, et une nécessité pour que les différents secteurs du gouvernement puissent résister les uns aux autres — le système de l'équilibre des pouvoirs.

Le partage des pouvoirs au sein des autres régimes présidentiels suivait toujours la logique simple d'établir des limites opérationnelles. Dans la pratique, les secteurs exécutifs, législatifs et judiciaires étaient toujours tentés d'empiéter les uns sur les autres, et ils y parvenaient souvent.

Les présidents, en particulier, mais parfois les autres secteurs, apparaissaient comme les détenteurs du pouvoir politique réel et, même involontairement, constituaient des obstacles évidents à la démocratie.

Le fédéralisme, qui dans beaucoup de pays était un mécanisme permettant de soulager les tensions entre le centre et les provinces, était dans notre pays un levier pour consolider l'unité nationale, qui était soumise constamment aux risques suivant l'indépendance.

Dans les années 1930, les Mexicains étaient déchirés entre deux possibilités qui, bien que ne s'excluant pas mutuellement, étaient difficiles à concilier, à savoir : laisser entrer la dynamique de la démocratie (même sans les garanties minimales de coexistence) dans un pays décimé, blessé par une révolution ayant duré dix ans; ou trouver une formule pour réconcilier les forces que le mouvement armé avait fait éclater. Il s'agissait d'une entente centralisée qui, bien que non démocratique, sauverait le pays de l'autoritarisme révolutionnaire qui s'y établissait de plus en plus.

Les Mexicains ont plutôt obtenu un régime qui a survécu soixante-dix ans et qui, avant qu'il se termine, a été suffisamment fort pour se transformer en une démocratie stable sur fond de paix sociale.

L'ancien régime au Mexique a changé suivant l'encouragement de l'ensemble de la population et du gouvernement lui-même. Ce n'est pas un paradoxe. Le régime établi entre 1917 et 1940 a

suivi son cours et a tracé la voie de la démocratie, qui n'est pas subitement apparue le 2 juillet 2000, comme certains l'ont pensé.

La démocratie mexicaine a été globalement construite par l'ensemble des forces politiques : pendant 34 ans, par l'entremise de cinq réformes électorales, dix élections et plus de 50 modifications de la constitution, le tout culminant en un régime où seuls les votants décident de ceux qui prendraient le pouvoir.

Aujourd'hui, nous avons au Mexique un régime démocratique qui assure pluralité et diversité au parlement, même s'il semble que certains ne l'apprécient guère.

Comme je le mentionnais précédemment, le Congrès mexicain est un pouvoir en émergence, car, au cours des dernières années, il s'est réorganisé, a reconnu ses capacités et a fait appel à ses pouvoirs.

Les débats sur les affaires publiques ont peu à peu été déplacés vers le Congrès. Actuellement, toutes les questions concernant le pays sont adressées à la Chambre des députés et au Sénat.

Il n'a pas été facile pour tous les politiciens d'accepter cette nouvelle dynamique législative, et de s'y adapter. Certains regrettent l'ancien régime présidentiel dans lequel les projets de loi étaient simplement envoyés au Congrès et retournés non amendés, avec l'approbation du secteur législatif quelques jours plus tard.

Aujourd'hui, le Congrès mexicain, et en particulier le Sénat bien entendu, débat et examine consciencieusement tous les projets de loi. Cet examen sérieux des projets de loi est attribuable à une prise de conscience de la responsabilité engagée dans la représentation des intérêts nationaux.

On discute aussi, au Congrès mexicain, de sujets difficiles concernant la politique nationale. Parfois, on ne peut éviter qu'un sujet déborde vers d'autres et que des questions qui auraient pu être traitées rapidement soient différées — c'est ainsi, dans une démocratie.

Dans le cas du Mexique, il faut d'abord se demander si l'existence permanente de gouvernements divisés, c'est à dire l'absence d'une majorité législative, a affaibli ou renforcé la démocratie. En principe, il semble clair que dans les trois derniers congrès (57, 58 et 59), il n'y ait pas eu de confrontation entre le secteur exécutif et le secteur législatif, ce qui aurait été préjudiciable au développement politique du pays.

Il est alors nécessaire de définir les effets du pluralisme dans notre démocratie et de déterminer si ces changements l'ont affaiblie ou renforcée.

Deux opinions ont émané depuis le début du mandat de six ans du président Vicente Fox. Selon la première, les gouvernements divisés sont inhérents sur le plan de la démocratie et nos expériences devraient donc être perçues comme une partie du processus de réforme de notre régime politique. La seconde opinion est tout le contraire : ce qu'il faudrait, c'est revenir en

arrière, c'est-à-dire à un congrès dominé par un parti; autrement la législature devient un obstacle à l'évolution politique du pays.

L'expérience ne montre aucun niveau significatif de conflits. Pendant ces années, les « hostilités » entre les secteurs du gouvernement n'ont jamais dépassé le discours politique.

Succès de la législation présidentielle

57 ^e législature (1997–2000)	58 ^e législature (2000–2003)	59 ^e législature (2003–2006)
Initiatives globales : 43 Approuvées : 35 En attente : 6 Rejetées : 2 Taux de succès législatif : 81% Taux de rejet : 4,6%	Initiatives globales : 53 Approuvées : 42 En attente : 10 Rejetées : 1 Taux de succès législatif : 80% Taux de rejet : 1,8%	Initiatives globales : 33 Approuvées : 19 En attente : 12 Rejetées : 2 Taux de succès législatif : 58% Taux de rejet : 6%

Sur un sujet controversé comme le budget, il a été prouvé qu'il était possible de surmonter les désaccords entre les deux secteurs sans compromettre la stabilité financière du pays. Dans la dernière phase du mandat du gouvernement d'Ernesto Zedillo et durant les cinq premières années de celui du président Fox, le Congrès a changé quelques postes budgétaires sur le plan des revenus et des dépenses, mais aucun de ces changements n'a affaibli les finances nationales¹.

En matière de paralysie législative, qui a été un sujet de grand intérêt pour les spécialistes et les critiques des gouvernements divisés, un mouvement de retrait des conflits est évident. En trois mandats législatifs, le Congrès a trouvé les moyens de conclure des ententes et continue à générer des lois, dont certaines extrêmement importantes. Dans les faits, le taux d'approbation des lois pour les 57^e, 58^e et 59^e législatures sont sensiblement les mêmes : autour de 25 %. En d'autres mots, l'absence d'une majorité parlementaire n'a pas entraîné une diminution des projets de loi.

Un fait particulièrement important est que la production des projets de loi, pour la Chambre des députés et le Sénat mexicains, ont été relativement comparables. La Chambre basse a adopté 23 % des projets de loi soumis, et le Sénat, 26 %. Cela indique un résultat très homogène au sein du Congrès, dans l'ensemble, et ce travail législatif s'est fait sans la majorité.

Il est vrai que lorsque le pays est passé d'un gouvernement unifié à un gouvernement séparé, une chute dans la production des projets de loi a été constatée, mais cet écart entre les projets de loi soumis et les lois adoptées peut être expliqué par un facteur clé. Les 57^e, 58^e et 59^e législatures ont connu le plus grand nombre de soumissions de projets de loi de l'histoire de notre pays. En d'autres termes, moins de lois sont adoptées quand davantage de projets de loi sont présentés.

¹ Il est important de préciser que, depuis les années 1970, il est de coutume que la Chambre des députés, exerçant ses pouvoirs, amende la proposition originale du budget de l'exécutif fédéral de façon non conflictuelle. Weldon Jeffrey, 1998. La délégation législative et le processus de budget au Mexique. ITAM, document de travail, ministère des sciences sociales, Mexico : 31.

Il faut aussi insister sur le fait que le manque d'accords n'empêche pas les législateurs d'aboutir à des consensus. En réalité, le consensus est une forme d'entente dans laquelle tous les groupes parlementaires finissent par obtenir satisfaction. Dans le quotidien des assemblées législatives, des accords sont conclus, et les consensus sont rares.

Cela ne dévalue pas notre démocratie ni ne la rend pire que les autres, puisque, comme nous l'avons vu précédemment, dans les démocraties présidentielles, les partis politiques signent en permanence des accords de majorité, et il est compréhensible qu'avec plusieurs partis impliqués, les accords soient obtenus par majorité, et non par consensus. L'une des caractéristiques principales de notre Congrès est que les partis cherchent encore à bâtir des consensus, ce qui complique les négociations et leurs résultats.

Perspectives

Au Mexique, comme dans beaucoup de pays latino-américains, nous devons développer un modèle optimal de rapports entre le Congrès et le gouvernement.

Je parle du gouvernement, car le secteur exécutif n'est pas seul à porter les responsabilités et à exercer les pouvoirs dont nous avons parlé plus haut. Le Congrès doit interagir avec les autorités judiciaires, le vérificateur général de la fédération (*Auditoría Superior de la Federación*), les corps constitutionnels autonomes et, bien sûr, le président.

Le plus grand défi dans l'établissement d'une bonne relation repose sur le modèle institutionnel, mais le remodeler comporte des limites inhérentes à la logique du régime présidentiel qui, de même que dans le cas des majorités, gênent la création d'hybrides institutionnels comme les gouvernements de coalition.

Néanmoins, la principale tâche du Congrès, pour les années à venir, sera d'accroître son rôle par rapport à l'opinion publique. La réforme institutionnelle pourrait être tout d'abord interne, puis externe.

Commencer chez soi. Rehausser l'image de la législature, promouvoir son travail et solliciter ses liens inébranlables avec la démocratie : tel est le rôle de tous les parlementaires. Dans ce contexte, j'aimerais souligner quelques défis qui devraient, selon moi, être relevés :

1. Développer un ensemble d'instruments pour prévenir efficacement le trafic d'influence.
2. Réviser l'étendue et les limites de l'immunité parlementaire, afin de rendre explicites les restrictions et les exceptions.
3. Générer un ensemble de réformes légales pour clarifier des procédures comme la destitution et la disqualification aux élections, dans le but de les libérer des pressions politiques et contextuelles.
4. Établir un régime d'incompatibilité du service public en cas de conflits d'intérêts entre les activités législatives et les activités professionnelles privées.
5. Réglementer les activités des organismes et des groupes de pression, et les rendre transparentes. Il est essentiel que l'argent n'achète pas l'influence législative.

6. Établir des instruments légaux pour protéger le vote selon sa conscience; de tels instruments revigorent la discipline parlementaire et permettent d'éviter les divisions des partis et les divergences.
 7. Promouvoir des mécanismes de transparence et de contrôle des ressources du Congrès, dans le but d'éviter les suspicions de manque de probité et de mauvaise gestion.
 8. Créer ou institutionnaliser des comités de discipline parlementaire afin d'établir des sanctions à l'égard des législateurs qui font preuve d'un manque de probité.
 9. Faciliter l'accès à toutes les informations législatives et à l'organisation interne du Congrès (par Internet) pour renseigner le public, les organismes non gouvernementaux et les institutions académiques et pour assurer un suivi.
 10. Avoir un personnel de soutien législatif professionnel, afin que le parlement puisse mieux fonctionner.
-
- S'engager à avoir des législateurs davantage responsables et plus ouverts.
 - Parallèlement, s'opposer à toutes les attitudes qui pourraient nuire à la vie publique d'un pays.
 - La démocratie n'est pas constituée de règles froides et de mécanismes déshumanisés. Elle ne le pourrait pas. Sinon, de nombreux pays auraient disparu depuis longtemps.
 - La démocratie exige aussi la prise de conscience que le franc-jeu et les bons comptes sont nécessaires aux institutions pour qu'elles soient légitimes, crédibles et solides.
 - La politique peut réellement être empreinte de dignité.
 - Il est réellement possible de montrer aux citoyens que vie publique n'est pas synonyme de scandales et de corruption.
 - Le but premier de la politique est de servir les citoyens, et notre attitude devrait s'orienter dans cette direction.