

Françoise Montambeault, *The Politics of Local Participatory Democracy in Latin America: Institutions, Actors and Interactions*

Stanford University Press, 2015

Marie-Hélène Sa Vilas Boas



Édition électronique

URL : <http://cal.revues.org/4553>

ISSN : 2268-4247

Éditeur

Institut des hautes études de l'Amérique latine

Édition imprimée

Date de publication : 16 mai 2017

Pagination : 171-174

ISBN : 9782371540750

ISSN : 1141-7161

Référence électronique

Marie-Hélène Sa Vilas Boas, « Françoise Montambeault, *The Politics of Local Participatory Democracy in Latin America: Institutions, Actors and Interactions* », *Cahiers des Amériques latines* [En ligne], 84 | 2017, mis en ligne le 16 mai 2017, consulté le 16 mai 2017. URL : <http://cal.revues.org/4553>



Les *Cahiers des Amériques latines* sont mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution – Pas d'utilisation commerciale – Pas de modification 4.0 International.



Françoise Montambeault,
The Politics of Local Participatory
Democracy in Latin America:
Institutions, Actors and
Interactions, Stanford University
Press, 2015, 283 p.

Issu d'une thèse en science politique, l'ouvrage publié par Françoise Montambeault repose sur une ambition forte : définir un modèle d'analyse permettant de préciser le degré d'approfondissement démocratique généré par les dispositifs participatifs en Amérique latine. En interrogeant les effets en termes de démocratisation, l'étude renoue avec le questionnement ayant guidé la première vague d'analyses participationnistes [Mazeaud, Sa Vilas Boas et Berthomé, 2012] et explore les facteurs assurant le « succès » des institutions participatives, ce dernier étant entendu comme une redéfinition des relations entre élites politiques et citoyens. Cette recherche se distingue par l'originalité de la méthode utilisée, c'est-à-dire une comparaison transnationale entre cinq expériences menées au Mexique et au Brésil. Son intérêt repose également sur les variables dégagées pour expliquer les variations entre les cas considérés. L'auteure met l'accent sur des aspects peu pris en compte dans la littérature, en particulier l'influence de la structuration locale des systèmes de partis sur les usages politiques et citoyens des dispositifs participatifs. Mais le caractère peu compréhensif de l'analyse soulève une série de questions sur la portée du modèle proposé par l'auteure.

Le point de départ de l'étude consiste à clarifier la notion de « succès » des dispositifs participatifs. Si les mécanismes représentatifs ne sont aujourd'hui plus remis en cause dans les pays étudiés, la qualité de la démocratie reste, selon l'auteure, relative en raison, d'une part, de la persistance de relations personnalisées entravant l'accès au champ politique et aux droits sociaux et, d'autre part, de la faiblesse des mécanismes de reddition des comptes. Démocratiser la démocratie impliquerait une redéfinition des relations, essentiellement clientélares, entre acteurs politiques et citoyens. La démocratisation dépendrait ainsi de la construction d'une société civile forte, pluraliste, collaborant avec les pouvoirs publics. L'analyse puise dans les travaux de Robert Putnam relatifs à l'influence de la société civile sur le fonctionnement institutionnel [Putnam, 1993]. Elle se distingue en outre des approches associant la démocratisation au seul « *empowerment* » des participants, pour privilégier une approche relationnelle.

En fonction de ce point de départ, l'ouvrage met en évidence les résultats contrastés de cinq expériences : les dispositifs participatifs créés autour de l'aménagement urbain à Nezahualcōyotl et à León, au Mexique ; le budget participatif (BP) de Belo Horizonte et les deux expériences de BP menées à Recife, d'abord par une coalition de centre droit puis par le Parti des travailleurs à partir de 2001.

Ces cinq expériences sont étudiées à l'aune de deux variables : 1/ les formes de mobilisation de la société civile

générees par les dispositifs, qui peuvent être individuelles ou collectives; 2/ le degré d'autonomie que les participants acquièrent dans les institutions participatives.

Ces deux axes permettent à l'auteure d'élaborer quatre types idéaux. Le moins démocratique, qualifié de clientélaire, correspond à l'expérience de Nezahualcóyotl. Il conduit à une reproduction de relations individualisées entre acteurs politiques et société civile, ainsi qu'à un contrôle des premiers sur la seconde. À l'inverse, le type le plus réussi, nommé «coopération démocratique», est illustré par le BP de Belo Horizonte. Il se traduit par l'émergence d'une mobilisation citoyenne collective et autonome. Entre ces deux extrêmes, l'auteur dégage des cas intermédiaires, envisagés comme des réussites partielles. Celui de «l'inclusion fragmentée», observable à León. Il repose sur des ressorts individualisés tout en assurant une certaine autonomie à la société civile. Enfin, les deux expériences de BP à Recife permettent bien une mobilisation collective, en particulier à partir de l'arrivée au pouvoir du Parti des travailleurs. Mais la participation reste contrôlée par les élus et partis politiques, générant ainsi une situation de «cooptation privatrice de pouvoir» (*disempowering cooption*).

Au-delà de la mise en évidence de types idéaux, l'étude définit des variables explicatives des variations observées, en articulant l'analyse du design institutionnel aux usages que les acteurs politiques et sociaux font des dispositifs. Si cette approche est aujourd'hui

relativement classique dans la littérature participationniste, l'intérêt de l'ouvrage est de mettre l'accent sur un aspect peu abordé jusqu'alors: la relation entre les systèmes de partis locaux et les formes de mobilisation de la société civile. Pour saisir ce que l'auteure nomme les «stratégies et comportements» des acteurs politiques et sociaux en interaction, trois facteurs sont considérés: 1/ le niveau de compétition politique entre les partis et au sein même des organisations partisans ou de la coalition gouvernante; 2/ la configuration de la société civile, laquelle peut être plus ou moins pluraliste et inclusive dans sa relation avec les pouvoirs publics locaux; 3/ les représentations de la participation au sein des administrations locales et parmi les participants.

L'auteure innove lorsqu'elle met en relation le degré de compétition entre partis et la nature de leur engagement dans les dispositifs participatifs. Aussi, lorsque la compétition partisane ou intrapartisane est intense, les formations tentent de contrôler la participation citoyenne afin de maintenir ou renouveler leurs bases de soutien, limitant l'émergence d'une mobilisation collective autonome. Les cas de Nezahualcóyotl et de Recife l'illustrent. À l'inverse, à Belo Horizonte, où une coalition de gauche organisée autour du PT domine le gouvernement municipal de 1993 à 2001, la faible compétition partisane constitue l'une des conditions du succès de l'expérience, combinée au design du BP et à la diversité de la société civile. La structuration partisane locale explique également le succès



partiel à León, contrebalancé par le design des institutions participatives, qui renforce les dynamiques individuelles de participation.

En soulignant les luttes auxquelles les partis prennent part pour contrôler les institutions participatives, l'auteure bat en brèche plusieurs notions habituellement mobilisées pour expliquer leurs résultats inégaux en Amérique latine : celle de « volonté politique », d'abord, puis, le concept souvent peu défini de « culture politique ».

Si la diversité des facteurs considérés permet l'élaboration d'un modèle complexe et ambitieux, la faible prise en compte du sens que les acteurs confèrent à leurs pratiques constitue l'une des principales limites de l'analyse.

Le modèle proposé entend intégrer les représentations que les acteurs étatiques et sociaux ont de la participation et des usages qu'ils font des dispositifs. Mais l'analyse ménage finalement peu de place au sens que les acteurs confèrent à leurs pratiques, car les représentations sont autonomisées des aspects plus stratégiques. L'étude des conceptions ne porte d'ailleurs que sur un aspect précis : la compréhension du rôle que les protagonistes et le dispositif devraient avoir. Selon l'auteure, lorsqu'il existe un accord entre élus et citoyens sur les objectifs de la participation et une compréhension mutuelle du rôle des uns et des autres, le dispositif est susceptible de générer une démocratisation.

Le sens des pratiques participatives est ainsi éludé lorsque l'auteure traite du contrôle que les partis politiques exercent sur les citoyens et donc des

pratiques clientélares. En effet, bien que la notion de clientélisme soit placée au cœur du modèle, la notion reste faiblement définie et n'intègre que peu les débats les plus récents sur la question [Combes et Vommaro, 2012; 2015]. La moindre conceptualisation du clientélisme conduit l'auteure à envisager toute action ne relevant pas d'une mobilisation collective et autonome à l'égard des partis comme un obstacle à la démocratisation : ainsi des demandes « personnalisées » formulées par les habitants, dont le lecteur peine à saisir les contours, faute de description empirique systématique. Dans le cas de León, certaines de ces demandes individuelles sont davantage explicitées, comme une requête relative à l'éclairage public dans une rue où réside un participant. Cette demande est présentée comme individuelle parce qu'elle n'a pas été formulée et débattue collectivement, mais l'analyse ne précise pas si les demandes sont qualifiées d'individuelles parce qu'elles renvoient aux seuls intérêts des individus (accès à un emploi par exemple) ou parce qu'elles sont formulées individuellement tout en engageant des intérêts collectifs (ce qui est le cas de l'éclairage public). L'analyse est également silencieuse à l'égard des conceptions qui cimentent l'adhésion aux partis, faisant ainsi de la recherche de satisfactions matérielles la principale motivation des habitants.

Enfin, le modèle théorique s'appuie sur l'idée d'une nécessaire autonomie de la société civile à l'égard des partis et des institutions publiques. Cette autonomie est entendue, non pas comme l'absence d'interaction des premiers avec les

seconds, mais comme la possibilité, pour les citoyens, de formuler leurs préférences et de les défendre au sein des institutions publiques. L'auteure se distingue donc des travaux brésiliens ayant défini l'autonomie comme une nécessaire séparation entre société civile et pouvoirs publics, séparation dont le caractère illusoire a été démontré [Lavalle et Szawsko, 2015]. Ainsi, l'analyse développée par Françoise Montambeault offre une reconceptualisation stimulante de la notion d'autonomie. Reste à savoir si cette dernière, exigée pour assurer un approfondissement démocratique, permet de saisir la relation qui unit les participants aux organisations politiques. Les travaux réalisés sur le Parti des travailleurs au Brésil [Rocha, 2013] ainsi que sur le Parti de la révolution démocratique au Mexique [Combes, 2011] ont montré la superposition, à l'échelle locale, des frontières entre partis et certaines organisations du mouvement social. Les protagonistes des institutions participatives peuvent être multipositionnés dans les organisations de la société civile et les partis politiques. Leur positionnement multiple guide leurs pratiques participatives, un aspect envisagé, dans l'ouvrage, comme un problème et une preuve du contrôle que les élites politiques exercent sur la société civile.

Le regard, relativement négatif, porté sur les partis politiques gagnerait à être explicité dans la mesure où il place les citoyens rejoignant une organisation partisane dans une position de simple dominé. Le rapport que les habitants entretiennent avec les formations partisans, à leur projet et plus généralement

à la justice [Tarragoni, 2012], constituent autant d'axes qui permettraient d'affiner les observations menées dans chacun des cas étudiés.

- **COMBES Hélène**, *Faire parti : trajectoires de gauche au Mexique*, Paris, Karthala, coll. « Recherches internationales », 2011.
- **COMBES Hélène et VOMMARO Gabriel**, *Sociologie du clientélisme*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2015.
- **COMBES Hélène et VOMMARO Gabriel**, « Relations clientélares ou politisation : pour dépasser certaines limites de l'étude du clientélisme », *Cahiers des Amériques latines*, n° 69, 2012, p. 17-35.
- **LAVALLE Adrian Gurza et SZWARKO José**, « Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate », *Opinião Pública*, vol. 21, n° 1, 2015, p. 157-187.
- **MAZEAUD Alice, SA VILAS BOAS Marie-Hélène et BERTHOME Guy-El-Karim**, « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations*, vol. 1, n° 2, 2012, p. 5-29.
- **PUTNAM Robert**, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.
- **ROCHA Daniella**, « Logiques et pratiques de participation dans les périphéries de Brasilia : *leaderships* locaux, relations de clientèle et militantisme professionnel », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 20, n° 4, p. 123-143.
- **TARRAGONI Federico**, « Comprendre des peuples organisés : les *Consejos comunales de participación pública* et la diversité populaire de la politique », *Terrains & travaux*, n° 21, 2012, p. 145-164.

Marie-Hélène Sa Vilas Boas,
université Nice-Sophia Antipolis,
laboratoire Ermes.