



HAL
open science

Penser la participation politique en Amérique latine : questionnements et méthodes d'enquête

Camille Goirand

► **To cite this version:**

Camille Goirand. Penser la participation politique en Amérique latine : questionnements et méthodes d'enquête. Participations - Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté, 2013, 1 (5), pp.227-242. 10.3917/parti.005.0227 . hal-02568306

HAL Id: hal-02568306

<https://hal.science/hal-02568306v1>

Submitted on 9 Mar 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« Penser la participation politique en Amérique latine : questionnements et méthodes d'enquête »

› Camille GOIRAND

Lecture critique des ouvrages suivants :

Gianpaolo Baiocchi, Patrick Heller, Marcelo K. Silva, *Bootstrapping Democracy. Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*, Stanford University Press, Stanford (Cal.), 2011.

Eduardo Canel, *Barrio Democracy in Latin America. Participatory Decentralization and Community Activism in Montevideo*, Pennsylvania State University Press, University Park (Penn), 2010. Benjamin Goldfrank, *Deepening Local Democracy in Latin America. Participation, Decentralization and the Left*, Pennsylvania State University Press, University Park (Penn), 2011.

Maxime Quijoux, *Néolibéralisme et autogestion. L'expérience argentine*, Paris, Éditions de l'IHEAL, 2011.

À propos de l'Amérique latine, la recherche comparée s'est emparée depuis un peu plus de dix ans de la question de la démocratie participative, donnant ainsi une suite à la vague des études continentales des transitions démocratiques et des mouvements sociaux qui avait déferlé au cours des années 1980 et 1990 (O'Donnell, Schmitter, Whitehead 1986 ; Linz, Stepan 1996 ; Alvarez, Escobar 1992 ; Eckstein 2001). Depuis les années 2000, face aux difficultés de consolidation des démocraties latino-américaines, et dans le contexte des politiques de réforme des États, la recherche en sciences sociales a donc continué à se saisir des enjeux relatifs à la participation des citoyens dans les systèmes politiques. Cependant, les questionnements ont été renouvelés, sous l'influence d'enjeux définis par différents types d'acteurs : principes défendus par certains mouvements sociaux, mots clefs de l'ingénierie politique promue par les agences de développement internationales, vocabulaire de l'action

publique locale (Dagnino, 2007)... C'est en 1988 que le Parti des travailleurs, qui venait d'arriver à la tête de la mairie de Porto Alegre au Brésil, a mis en place un dispositif d'élaboration participative du budget municipal ; expérience connue dans le monde entier, dont le modèle a été repris par de nombreuses équipes de gauche, dans différentes métropoles du Brésil, mais aussi du reste du continent. Sous l'influence de ces gouvernements locaux, le référentiel participatif s'est donc diffusé, en toute cohérence avec les demandes d'approfondissement de la démocratie telles que les partis de gauche radicaux les avaient portées depuis les transitions. Par ailleurs, au tournant des années 1990 et 2000, un nouveau consensus a émergé à Washington, où les institutions internationales de développement se sont engagées dans la promotion d'une conception libérale de la participation, notamment issue de la pensée de Amartya Sen. Ce faisant, elles ont produit une injonction à la participation qui est venue renforcer, en Amérique latine, le processus engagé par les gouvernements de gauche de nombreuses grandes villes. De façon générale, sur ce continent, cette référence à la « participation » comme norme fondatrice d'une nouvelle ingénierie institutionnelle a correspondu à la conversion des gauches latino-américaines à la « troisième voie » (RIPC, 2005), en même temps qu'à la promotion des solutions de la « bonne gouvernance » par les organismes multilatéraux d'aide au développement.

Face à ces expériences, l'intérêt de nombreux chercheurs s'est tourné vers la qualité de la démocratie locale, la légitimité des autorités municipales, leur efficacité, leur capacité à répondre aux demandes des citoyens, la participation de la société civile organisée, la « culture » démocratique et le capital social. Sous le poids de logiques académiques et éditoriales qui augmentent sans doute la place occupée par ces questionnements, la majorité des recherches publiées sur la participation en Amérique latine présente des choix méthodologiques convergents : comparaisons modélisées reposant sur l'identification de variables types, prisme procédural, contextualisations rapides, place réduite de l'observation *in situ*. Au sujet de la démocratie participative, les approches de type normatif et déductif ont, jusqu'à présent, dominé de façon écrasante les travaux de sciences sociales relatifs à l'Amérique latine. La majorité de leurs auteurs (Avritzer, 2002 ; Van Cott 2008 ; Wampler 2008), en toute cohérence avec les recettes qu'ils défendent parfois au nom du PNUD, de la Banque mondiale ou encore de la Banque interaméricaine de développement¹, conçoit la participation comme un instrument d'approfondissement de la démocratie, *via* le renforcement

[1] Gianpaolo Baiocchi a, par exemple, mené une évaluation des politiques participatives brésiliennes pour le compte du groupe de travail de la Banque Mondiale sur l'« empowerment » : *Evaluating Participatory Budgeting in Brazilian Municipalities*, Final report for World Bank Working Group on Empowerment, décembre 2004. Voir aussi le rapport de Brian Wampler, « A guide to participatory budgeting », in Anwar Shah (dir.), *Participatory Budgeting*, Banque mondiale, 2007, p. 21-54. En ce qui concerne Leonardo Avritzer, notons que son CV en ligne (<http://lattes.cnpq.br>) mentionne divers rapports sur les politiques participatives, rendus à la Banque mondiale (*Relatório Final da Pesquisa Censo Brasileiro de Orçamento Participativo*, 2008), à la mairie de São Paulo ainsi qu'à celle de Belo Horizonte (*Relatório Final da Pesquisa Repensando os mecanismos participativos de Belo Horizonte: representação, capacitação e intersetorialidade*, 2010).

de la société civile, et pour l'amélioration de l'efficacité, de la transparence et de la responsabilité (*accountability*) des gouvernements locaux.

Dans ces conditions, la production actuelle sur la participation en Amérique latine soulève des questionnements méthodologiques fondamentaux, dont les enjeux intéressent à la fois le monde de la recherche et celui de la décision politique. Dans les deux espaces, la participation fait aujourd'hui l'objet d'une valorisation unanime, qui se traduit par la diffusion d'une injonction forte à la participation. Le plus souvent pensées comme une solution aux maux rencontrés par la démocratie, les politiques participatives sont comprises comme un moyen de renforcer la société civile et d'améliorer l'efficacité et la transparence des gouvernements locaux. Du point de vue scientifique, une telle approche présente au moins deux limites : d'une part, elle reproduit les logiques adoptées par les acteurs de l'action publique au lieu de les interroger ; d'autre part, elle repose sur une tautologie qui voudrait que la participation renforce la société civile, mais à condition que la « culture » de la participation y soit forte. C'est pourquoi, pour cette lecture critique, le choix a été fait de confronter, d'une part, les travaux de Benjamin Goldfrank et de Gianpaolo Baiocchi *et al.*, qui sont significatifs de l'approche dominante présentée ci-dessus, d'autre part, les monographies proposées par Eduardo Canel et Maxime Quijoux dont les méthodes d'enquête laissent place à la complexité des processus sociaux, largement absente des approches modélisées, généralement plus linéaires.

Dans *Deepening Local Democracy in Latin America*, B. Goldfrank compare les politiques de décentralisation participative menées à Porto Alegre, Montevideo et Caracas par les équipes municipales issues des gauches radicales et arrivées au pouvoir dans ces villes, respectivement en 1988, 1990 et 1992. Reproduisant sans apport critique fondamental l'approche présentée ci-dessus, B. Goldfrank définit quelques variables qui structurent la comparaison : type de parti exerçant le pouvoir, structuration de la société civile, taille de l'agglomération, qualité des administrations municipales ; variables dont les configurations expliquent ce que l'auteur considère comme la réussite, le demi-succès ou l'échec de la démocratie participative dans ces trois cas. Dans *Bootstrapping Democracy*, G. Baiocchi, P. Heller et M. Kunrath Silva proposent, quant à eux, d'analyser la « réussite » des expériences participatives menées dans quatre villes moyennes du Brésil, à partir d'une compréhension de la société civile plus « réaliste du point de vue sociologique » (p. 19). Par le terme intraduisible de *bootstrapping*, les auteurs désignent l'assemblage de pratiques diverses ainsi que les processus d'apprentissage sociaux qui interviennent dans la construction des institutions et dans leurs ajustements constants². À ce point de départ tout à fait stimulant s'ajoute

[2] Néologisme construit à partir des usages du verbe anglais *to boot* en informatique (lancer), la notion de *bootstrapping democracy* désigne à la fois l'inventivité, le désordre, les conflits, les calculs stratégiques et le pragmatisme qui président à la construction des institutions démocratiques locales.

le recours à l'analyse relationnelle, qui met l'accent sur les pratiques réelles des acteurs observés. Pourtant, malgré ces promesses, les enquêtes de terrain s'appuient sur les approches habituelles en termes d'espace public, de qualité de la démocratie ou encore d'*accountability*, et ne prennent en compte que de façon très formelle l'ancrage social des comportements des acteurs.

L'enquête que présente E. Canel dans *Barrio Democracy in Latin America* se distingue des précédentes par plusieurs aspects. Pour observer la mise en œuvre de la politique de décentralisation participative lancée par le *Frente Amplio* après l'élection de Tabaré Vázquez à la mairie de Montevideo en 1990, il a fait le choix d'une étude de terrain menée au plus près des pratiques sociales et d'une comparaison de trois cas localisés dans des quartiers différents de la même ville. S'appuyant sur une écriture ethnographique où le récit s'arrête sur de multiples détails significatifs, l'enquête donne à voir non plus des « acteurs de la société civile » désincarnés, mais une ville peuplée d'êtres humains, avec leurs espoirs et leurs déceptions, leurs souffrances et leurs colères. Pourtant, E. Canel ne va pas jusqu'au bout du chemin. Malgré un regard critique sans concessions ni complaisance sur la vulgate post-consensus de Washington, sur la « gouvernance démocratique », la « construction des capacités » et l'« *empowerment* » (p. 28-34), il reprend finalement la notion de « capital social », tant en vogue dans les milieux du développement ; au risque de fragiliser, par l'automaticité du raisonnement, les résultats d'une enquête pourtant rigoureuse et stimulante³. C'est M. Quijoux qui va le plus loin dans l'entreprise de remise en cause critique des évidences, dans *Néolibéralisme et autogestion. L'expérience argentine*, où il compare deux cas de « récupération » d'usines par leurs ouvriers durant la crise économique de 2001, puis leur gestion participative après l'acquisition du statut de coopérative. M. Quijoux a su laisser parler son terrain d'enquête et se défaire de ses habits de militant d'extrême gauche ; habits qui auraient pu l'amener à entonner une variante de la belle fable du renforcement de la société civile, aux côtés de ceux qui portent le costume d'expert en qualité de la démocratie. L'observation participante, appuyée sur un réel engagement personnel pendant l'enquête, au plus près de la vie ordinaire au travail, lui a permis d'accéder à des informations contre-intuitives et d'analyser les récupérations d'usines à la fois comme une stratégie de survie et comme issues d'une socialisation professionnelle caractérisée par les valeurs de la discipline, du travail, du dévouement à l'entreprise et du zèle.

[3] En effet, dans la logique des politiques de développement participatives, « renforcement de la société civile » et « production de capital social » vont généralement de pair. C'est pourquoi on peut regretter que, après avoir proposé une analyse critique du consensus dont font l'objet la « société civile » et la participation, E. Canel finisse par recourir à la notion de « capital social », alors qu'elle fait aujourd'hui partie intégrante de la boîte à outils conceptuelle des organisations de développement.

La séduction des postulats

Rapprocher les quatre ouvrages présentés ici amène donc à soulever différentes questions méthodologiques. Elles portent, d'une part, sur la posture du chercheur vis-à-vis de son objet d'étude, d'autre part, sur l'alternative entre démarches déductive et inductive. Au-delà, les questions posées sont relatives à la possibilité, pour le chercheur en sciences sociales, d'interroger les évidences, le consensus ou ses convictions personnelles, et d'accepter de voir ce qui se montre à lui. Arrivé à Buenos Aires avec l'enthousiasme d'un militant de gauche face aux expériences autogestionnaires, M. Quijoux a su reformuler ses hypothèses de départ après avoir constaté, à l'issue de ses premiers pas dans les usines Brukman et Global, le « fort détachement à l'égard de la politique » (p. 61) et l'identification des ouvriers à leur entreprise et à leur patron. Il a découvert des salariés qui adhèrent « pleinement aux politiques patronales dans lesquelles ils vont souvent se construire, s'identifier, et se valoriser socialement » (p. 69). M. Quijoux montre alors que la « récupération » des usines, puis leur gestion participative, tirent leurs racines de la relation paternaliste dans laquelle s'est construite la culture d'entreprise. C'est parce qu'il a laissé parler « le terrain » et a accepté de remiser ses hypothèses de départ que l'auteur apporte ici une analyse convaincante des mobilisations. Au contraire, une démarche déductive, qui tire d'un raisonnement conceptuel préalable le sens à donner aux pratiques, aurait difficilement pu ouvrir sur de telles reformulations. C'est pourtant bien ainsi que procède B. Goldfrank dont la recherche a reposé sur un dispositif de grande envergure, mais dont l'ouvrage ne présente aucune réflexivité. Ainsi le premier chapitre propose-t-il une « théorie effective de la participation », puis le second pose-t-il la « réussite » des politiques participatives menées à Porto Alegre comme étalon de mesure de la comparaison. Les études de cas des trois chapitres suivants confirment ensuite le cadre théorique défini au préalable. Peut-on évaluer la « réussite » d'une politique participative uniquement au regard du nombre de personnes physiquement présentes dans une assemblée, sans prendre en compte ce qu'elles y font, ce qu'elles y disent, ce qu'elles y comprennent ? Que signifie « être actif dans un programme participatif » (p. 23) ? Ici, l'auteur postule que la participation, confondue avec le fait de comparaître physiquement dans une assemblée, suffit en elle-même à démocratiser la politique.

Dans une démarche assez proche, G. Baiocchi *et al.* affirment, au point de départ de leur enquête comparée, que « le transfert de la prise de décision vers le bas et dans les mains des acteurs locaux accroît la transparence » (p. 9). Les auteurs posent, par ailleurs, que la vie associative est caractérisée par des pratiques délibératives qui reposent « plutôt sur l'échange d'arguments que sur l'argent, le pouvoir ou le statut » (p. 20). Selon eux, la délibération peut donc produire des changements de préférence et les processus participatifs revêtent un potentiel inclusif voire libérateur. Un tel postulat relève d'un regard enchanté sur « les acteurs de la société civile » et sur la politique locale ; postulat qu'il est indispensable d'interroger. Pourquoi donc les inégalités sociales seraient-elles solubles dans la délibération ? À propos des « conférences de femmes » dans la ville de

Recife, au Brésil, Marie-Hélène Sá Vilas Boas (2012) met en valeur un effet ségré-gatif des procédures participatives, ainsi qu'une forte différenciation sociale dans les pratiques délibératives. Par exemple, les femmes les plus démunies n'osent pas prendre la parole et ne sont pas invitées à le faire, dans un dispositif conçu, qui plus est, à l'intention des habitants des quartiers populaires. Par ailleurs, qu'est-ce qui permet de penser que les acteurs locaux seraient plus vertueux que les autres et pourquoi partageraient-ils plus l'information que les autres ? G. Baiocchi *et al.* prennent la peine de se référer à Pierre Bourdieu, pour rappeler que toute société est traversée par des relations de pouvoir et de domination, et même à Ernesto Laclau, pour dire leur refus de tout romantisme vis-à-vis de la société civile... Mais ces évocations rapides revêtent un caractère assez formel puisque, dans le même temps, les auteurs voient aussi des « possibilités d'émancipation » dans les associations (p. 21), qu'ils estiment « essentielles à la qualité de la démocratie » (p. 142) et qu'ils ont tendance à penser comme synonymes de « société civile ». Pourquoi ne pas explorer, par exemple, l'hypothèse selon laquelle les procédures d'élaboration participative des budgets municipaux introduisent une médiation supplémentaire dans les relations d'échange politique, au cœur de l'allocation des ressources dans les villes d'Amérique latine (Montambeault, 2012) ?

Sur la question de la participation politique, les recherches en sciences sociales sur l'Amérique latine reposent, le plus souvent, sur un triple regard : celui du militant politique associé à celui de l'expert ou du conseiller en politiques publiques et en ingénierie démocratique, ainsi qu'à celui du chercheur occupant une position académique. Ce chevauchement des positions explique une volonté *a priori* de défendre et parfois de promouvoir les expériences observées (Goirand, 2013b). La posture de l'ingénierie démocratique caractérise tout particulièrement l'ouvrage de B. Goldfrank. L'objectif de sa recherche est de parvenir à indiquer dans quelle voie devraient cheminer les réformes démocratiques car « des institutions participatives pourraient être nécessaires pour compléter les institutions représentatives déjà existantes » (p. 13). Pour cela, il identifie les conditions utiles à « la mise en œuvre et au maintien de la participation » (p. 13). Ainsi, les hypothèses de travail posées par l'auteur dans son premier chapitre sont conçues pour servir de soubassement, non seulement à l'explication des processus sociaux qui traversent les expériences participatives, mais aussi à l'identification des voies à suivre par les politiques d'approfondissement démocratique⁴.

En conséquence, la tentation associée à cette posture est d'évaluer les pratiques de participation au regard d'un idéal démocratique... par nature introuvable ! C'est ainsi que les ouvrages de B. Goldfrank et de G. Baiocchi *et al.* sont traversés

[4] Notons que l'auteur travaille également comme expert pour la Banque mondiale. Voir, par exemple, son rapport « Lessons from Latin America's experience with Participatory Budgeting », in Anwar Shah (dir.), *Participatory Budgeting*, Banque mondiale, 2007, p. 91-126.

par des références récurrentes à la « réussite » ou à « l'échec » des politiques qu'ils observent, ainsi que par l'usage fréquent de comparatifs et de superlatifs qui opposent le bon et le mauvais. Grâce aux politiques participatives, B. Goldfrank espère l'émergence d'« agences publiques mieux informées et davantage d'engagement civique » (p. 24). Bien que moins nette, cette tendance est aussi présente chez G. Baiocchi *et al.* Pour eux, le budget participatif de Porto Alegre a poursuivi un objectif d'amélioration de la transparence, de préservation de la souveraineté populaire, de réduction du clientélisme et des relations politiques « traditionnelles ».

En toute cohérence avec les approches privilégiées par les agences internationales de développement, les ouvrages de B. Goldfrank et G. Baiocchi *et al.* se caractérisent par l'absence manifeste de déconstruction du concept de « société civile », à la fois réifiée et homogénéisée, parfois confondue avec « les citoyens ». Une telle approche n'est pas sans rappeler le « catéchisme économique » libéral dénoncé par Béatrice Hibou dès 1998. Elle montrait alors que le « caractère évangélique du discours de la Banque mondiale » repose sur l'opposition permanente des bonnes et mauvaises politiques et distribue sans cesse les bons points, sans se soucier de l'« imbrication des secteurs et [de] la fluidité des appartenances » (Hibou, 1998, p. 62-63). Les démonstrations présentées par ces auteurs rencontrent de sérieuses limites, car ils omettent de prendre en compte au moins trois questions : d'une part, les rapports de force et les inégalités qui traversent les « sociétés civiles » ; d'autre part, le fait que ces dernières ne se confondent pas avec leurs « organisations » ; enfin, l'absence d'étanchéité entre ces sociétés civiles et les autres secteurs, notamment État et sociétés économiques. Notons tout de même que G. Baiocchi *et al.* reconnaissent le caractère poreux de l'État et l'absence d'unité de la société civile, ce qui les amène à mener une analyse « relationnelle » de la participation (p. 29) et des différentes modalités d'interaction entre État et associations volontaires. Malgré tout, ils s'en tiennent à une observation distanciée de l'expression collective des demandes, sans s'intéresser à l'ancrage de la participation dans la vie sociale ordinaire. Comme le montre la comparaison des trois quartiers de Montevideo sélectionnés par E. Canel, les relations entre société civile et État varient de la coopération au conflit, mais sont surtout marquées par des frontières floues, des chevauchements et une grande fluidité des positions.

Finalement, les enquêtes menées depuis les postulats issus de la vulgate développementaliste de la « gouvernance démocratique » ne posent pas toutes les questions et ne résistent pas aux analyses plus serrées. D'abord, l'idée de transparence d'une société civile forte est une fable ! Par exemple, les organisations constituées dans les quartiers populaires sont bien souvent au cœur de la conclusion d'échanges politiques informels. Elles peuvent se montrer demandeuses et combatives, et travailler à faire participer les habitants aux institutions participatives, si c'est par cette voie qu'elles peuvent « faire venir des choses » dans leur quartier (Goirand 2000, 2013a). Dans ces conditions, est-il pertinent d'opposer, avec G. Baiocchi *et al.*, des formes d'engagement, d'un côté, traditionnelles et

personnalisées, d'un autre côté, participatives et institutionnalisées (p. 107) ? Les budgets participatifs municipaux ont-ils bien « élargi le *demos* » en amenant des populations marginalisées et des groupes dépendants à participer au processus de décision (p. 103) ? Une observation plus serrée des comportements des participants invalide en grande partie ces conclusions enchantées, qui reposent sur une approche déductive et restée en surplomb. C'est ainsi que ni B. Goldfrank ni G. Baiocchi *et al.* n'ont mené d'entretiens avec les usagers anonymes des institutions participatives, alors même que leurs hypothèses de recherche portent sur le renforcement de la citoyenneté.

Les conclusions finissent par tourner sur elles-mêmes : la gouvernance est démocratique parce qu'il y a de la participation ; il y a de la participation parce que la gouvernance est démocratique ; la participation renforce la société civile, qui doit être forte pour que la participation dure ; etc. (Hermet, 2004). Alors, comment sortir de ces tautologies ? Pour cela, la nécessité se fait impérieuse de revenir à une sociologie des comportements politiques au plus près des groupes sociaux, de leurs motivations profondes, des réseaux de relations sociales et de domination dans lesquels ils sont insérés. C'est ici qu'apparaissent essentiels les apports des ouvrages d'E. Canel et de M. Quijoux, par l'attention qu'ils portent au citoyen réel, dans le quotidien de sa vie au travail et au quartier.

La « participation » au concret

Les enquêtes menées par ces deux auteurs portent une attention à l'ancrage social des pratiques concrètes des individus et des groupes, observées dans les différentes dimensions de leur environnement, à la fois privé et public, familial, professionnel et politique. Ce faisant, leurs travaux redonnent sa place à la complexité des faits sociaux et renouvellent la compréhension des processus d'engagement et des comportements participatifs. C'est ainsi que M. Quijoux voit davantage de pragmatisme que de sens politique dans les motivations des ouvriers qui récupèrent les usines. Quant à lui, E. Canel montre qu'une société civile organisée ne se saisit pas toujours des offres de participation. Mais pour laisser parler cette réalité sociale, ces deux chercheurs ont choisi un engagement personnel long et entier sur leur terrain d'enquête. E. Canel rapporte avoir partagé de longues heures de discussion dans des petits bars vides et décatiés du quartier de Peñarol (p. 47), tandis que M. Quijoux a travaillé plusieurs mois à la chaîne chez Global, dans des conditions très pénibles. Le fossé est grand entre ces chercheurs et ceux qui envoient des étudiants mener les entretiens à leur place !

C'est à cette condition que M. Quijoux est parvenu à percevoir les logiques qui ont mené les ouvriers de Brukman et de Global à « récupérer » leurs usines abandonnées ou démenagées par leurs patrons. Avant 2001, ils ne disposaient d'aucune expérience des mobilisations dans le monde du travail et étaient très peu politisés. Ils ont été socialisés à la valorisation de la production, à la discipline, au zèle, à l'individualisme concurrentiel, dans « une relation salariale

originale, faite de proximité au patron et à ses valeurs » (p. 93), avec une confiance absolue dans ce système et dans le lien qui les unit à l'entreprise. Avant la crise qui a débouché sur l'expérience autogestionnaire, « le monde industriel et ses logiques patronales ne sont pas du tout ressentis comme des univers hostiles ou déshumanisés », quels qu'aient été la pénibilité ou l'ennui du travail (p. 93).

Pourtant, l'engouement militant pour les récupérations d'usines était tel en Europe qu'il aurait pu mener l'auteur à partir de l'idée que l'action menée par ces ouvriers reposait sur un projet de changement social et sur la contestation des relations d'exploitation au travail ; hypothèses qu'une enquête rapide aurait fort bien pu confirmer, dans la mesure où une partie des dirigeants du mouvement coopératif argentin porte désormais un discours militant qui va dans ce sens. Mais au début du conflit, note M. Quijoux, « c'est plutôt la confusion et l'improvisation qui dominant, reléguant au second plan les considérations politiques » (p. 168). Le passage des ouvrières de Brukman à une logique d'affrontement avec le patron et les forces de l'ordre, la radicalisation de leurs revendications et la politisation de leur discours sont intervenus dans l'interaction avec les autorités, en réponse à la plainte du patron et à l'expulsion. Face à ce qu'elles ont ressenti comme une agression et une humiliation, les ouvrières jusque-là en retrait se sont impliquées davantage dans la mobilisation. Ainsi la politisation est-elle le fruit des interactions des groupes mobilisés avec les autorités, et la radicalisation fait aussi intervenir des facteurs affectifs et émotionnels (humiliation, colère, angoisses...).

Quant à lui, E. Canel replace la participation dans les continuités, d'une part, entre différentes formes d'action collective, qui vont de la contestation aux institutions participatives, d'autre part, avec le passé des mobilisations locales, notamment dans la sphère du travail. Pour répondre aux questions posées par la participation institutionnelle, E. Canel porte le regard sur l'ancrage social des acteurs, ainsi que sur la longue durée des comportements politiques. Par exemple, à propos du quartier de La Teja, il montre que les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des politiques de décentralisation participative sont indépendantes de l'ingénierie institutionnelle. Elles relèvent plutôt de facteurs liés aux relations sociales et à l'histoire politique locale. L'intérêt de la démarche suivie par E. Canel est d'éviter de penser les institutions participatives comme le point de départ d'une « nouvelle démocratie » et d'une « nouvelle » façon de faire de la politique, par de « nouveaux » acteurs ; le « nouveau » étant bien souvent compris comme meilleur. Au contraire, ces institutions prennent place dans un espace où les comportements des acteurs sont orientés à la fois par leur passé et par leurs interactions hors des arènes institutionnelles, notamment dans les syndicats ouvriers et dans la sociabilité locale, structurée par les fédérations d'associations d'habitants ou les antennes des partis politiques, mais aussi par des organisations récréatives comme les clubs de football ou les groupes de carnaval.

La comparaison entre les trois quartiers de Montevideo où E. Canel a mené son enquête permet de revoir l'équation, défendue par B. Goldfrank et G. Baiocchi et

al., selon laquelle une société civile forte est une condition de réussite des politiques participatives. En effet, dans ces trois quartiers, la société civile était bien traversée par des réseaux denses de militants engagés dans l'action collective volontaire. Pourtant, ce n'est que dans l'un de ces trois sites que le conseil de quartier a rencontré une participation régulière des habitants, qu'il a suscité des évaluations positives de leur part, et a obtenu une politique publique d'aménagement significative. Dans les deux autres quartiers, la configuration des réseaux d'engagement s'est révélée défavorable à la consolidation des institutions participatives. À La Teja, le radicalisme des conseillers, la prédominance de comportements de confrontation avec les autorités ou encore les divisions liées à l'hétérogénéité sociale du quartier, ont mené à un fonctionnement conflictuel du conseil de quartier, qui avait pratiquement cessé de fonctionner à la fin de l'enquête.

Par ailleurs, c'est dans l'observation des interactions entre acteurs au plus près de leurs réalités sociales quotidiennes qu'E. Canel et M. Quijoux appréhendent le sens donné à la « participation » ; sens qui émerge d'une sociabilité construite bien avant l'invention des mécanismes participatifs. Dans le cas des usines récupérées, les formes et le sens donnés à la participation trouvent leurs racines dans l'*ethos* ouvrier propre à chaque groupe. Dans celui des habitants de Montevideo, la participation s'appuie sur un capital militant acquis dans des mobilisations passées. Par exemple, dans le quartier de Peñarol, dès les années 1960 les habitants ont appris la négociation pour obtenir des services, concevoir des projets, gérer des ressources. À partir de 1990, face aux opportunités offertes par la politique de décentralisation participative, ils ont reconverti leurs savoir-faire, de la négociation clientéliste vers des pratiques participatives.

Ce cas confirme la nécessité de contextualiser l'observation afin de prendre la mesure des continuités et des ruptures, tant en ce qui concerne les processus historiques que les comportements et les interactions sociales. Malgré la rupture introduite par la récupération des usines, M. Quijoux identifie des continuités fortes dans les comportements au travail, entre la période de la gestion patronale et celle qui l'a suivie : continuités dans la structure des tensions entre ateliers, dans la polyvalence demandée aux ouvriers ou dans les modalités de spécialisation et de hiérarchisation. M. Quijoux en conclut que, pour mener le projet d'autogestion de la production, « les acteurs collectifs puisent dans des ressources, des modèles et des sources d'identification et de catégorisations issues principalement de l'ancien schéma patronal » (p. 213).

Tant M. Quijoux qu'E. Canel détectent une forte continuité dans les objectifs poursuivis par les participants, quand ils entrent en interaction avec les acteurs gouvernementaux, avant et après la mise en place d'institutions ou de mécanismes participatifs, que ce soit pour négocier ou pour contester. Cherchant à accéder à des biens matériels rares mais indispensables à leur survie, ces participants ne suivent pas la logique abstraite de la transparence et de l'efficacité du gouvernement, mais plutôt celle du « chasseur urbain », selon la métaphore de

Denis Merklen (2009)⁵. Après tout, les dispositifs participatifs ne constituent-ils pas simplement une opportunité de plus de se présenter au guichet des administrations publiques, puisqu'ils sont conçus pour distribuer des biens dans les quartiers ? On comprend alors pourquoi des individus comparaissent dans les assemblées tout en déclarant leur désintérêt ou leur scepticisme, sans prendre la parole et parfois sans même écouter⁶. Au détour d'une phrase, B. Goldfrank confirme cette perspective à propos de la chute de la participation des habitants aux assemblées de quartier promues par *La Causa Radical* entre 1993 et 1995 à Caracas : « La majorité des habitants (...) ne partageait pas l'idéologie participative de *La Causa Radical*. (...) Ils voulaient juste une solution immédiate à leurs besoins » (p. 107) et ont cessé de participer quand ils en ont constaté l'inutilité.

Que faire de l'idéal participatif ?

Malgré leurs divergences dans leurs approches de l'objet « participation », ces quatre ouvrages se rapprochent par quelques apports communs. Tous reconnaissent les interdépendances entre État et société, malgré une compréhension différenciée de ces rapports. Ils montrent par ailleurs l'impact des contextes socio-économiques sur la pratique des institutions, ainsi que les ajustements et l'inventivité des acteurs face à elles. L'idée d'une *bootstrapping democracy* est finalement présente en filigrane chez l'ensemble des auteurs. Enfin, ils discutent tous les concepts en vogue, qui sous-tendent les politiques de la « gouvernance démocratique » : société civile, participation, capital social... Quoi qu'il en soit, l'usage en est fort distinct, d'un ouvrage à l'autre. Par exemple, alors que B. Goldfrank y fait un recours non critique, E. Canel, plus prudent, en propose des révisions.

Les ouvrages de G. Baiocchi *et al.* et de B. Goldfrank présentent des qualités communes, mais se rejoignent aussi dans leurs limites. Rigoureux dans la recherche d'une comparabilité des enquêtes menées sur les différents cas, en particulier en ce qui concerne les sources et l'identification des variables, ils se montrent aussi attentifs à proposer des bilans équilibrés des expériences observées. En cela, ces ouvrages répondent aux canons de l'écriture scientifique dans le monde anglo-saxon. Pour autant, leur apport à la connaissance des processus de mise en œuvre des expériences participatives reste limité, car ils reproduisent des approches déjà largement explorées et finissent simplement

[5] À propos des individus des classes populaires de Buenos Aires, D. Merklen (2009, p. 218 et suiv.) note que « ce qui caractérise leur mode d'action, c'est une relation d'immédiateté avec l'environnement » et une capacité à développer des stratégies efficaces pour obtenir, en fonction des opportunités et sans capacité à stocker, les ressources dont ils ont un besoin impératif pour survivre dans leur quartier.

[6] C'est ce que nous avons pu observer dans les assemblées du budget participatif de la ville de Recife, au Brésil ; ce que confirment les analyses proposées par M.-H. Sá Vilas Boas (2012) et par F. Montambeault (2012).

par confirmer leurs postulats. En particulier, jamais le présupposé favorable à la participation n'est discuté et le cadre conceptuel mobilisé reste celui de la gouvernance démocratique libérale.

Ce sont précisément ces limites que dépassent l'ouvrage d'E. Canel mais surtout celui de M. Quijoux, d'abord parce qu'ils abordent la participation comme le comportement d'acteurs ancrés dans leurs sociétés, sans les isoler ; ensuite parce qu'ils acceptent, le temps de l'enquête, de mettre de côté l'idéal participatif, au nom d'un regard empirique. Constatant que la gestion coopérative de la production pose de multiples difficultés à la fois techniques, économiques et humaines, M. Quijoux conclut que « ces deux entreprises autogérées se distinguent fortement de l'idéal autogestionnaire fondé sur la participation collective » (p. 245). Leur réussite, c'est-à-dire leur maintien et la réalisation de leurs objectifs, ne suppose pas forcément l'adhésion des individus à un projet participatif ou aux valeurs qui y sont associées, telles que l'égalité ou l'autonomie. De façon générale, l'ensemble des expériences et politiques observées dans ces ouvrages se situe à grande distance de l'idéal participatif, au moins pour trois raisons. Premièrement, les motivations et les comportements des individus et des groupes qui s'y engagent se rapprochent davantage de la « logique du chasseur » que de celle du citoyen vertueux. Deuxièmement, c'est l'absence de participation qui est majoritaire. À propos des ouvriers argentins, M. Quijoux note que « la délégation et les conduites d'évitement de la gestion de la coopérative, avec en premier lieu l'absence totale de participation aux assemblées, concernent largement » les ouvriers de l'usine (p. 250) ; ce qui est aussi le cas des habitants appelés à comparaître dans les conseils et assemblées de quartier⁷. Troisièmement, les observations locales mettent au jour de fortes inégalités de pouvoir au sein des collectifs et des assemblées, quels que soient les mécanismes institutionnels prévus pour les atténuer. Face à ces constats, et pour conclure, reprenons une citation proposée par E. Canel à la fin de son ouvrage. Selon Julio, président de la mairie du quartier de La Teja, très actif dans les mobilisations locales et responsable volontaire d'une soupe populaire, « démocratiser ne signifie pas toujours "plus de participation" » (p. 192)...

[7] C'est aussi ce que constate Daniella de Castro Rocha (2013, à paraître).

Références

- Alvarez, S., Escobar, A. (dir.), 1992, *The Making of Social Movements in Latin America. Identity strategy and democracy*, Boulder (CO), Westview Press.
- Avritzer, L., 2002, *Democracy and Public Space in Latin America*, Princeton (NJ), Princeton University Press.
- Rocha, D. de Castro, D., 2013 (à paraître), « Logiques et pratiques de participation dans les périphéries de Brasilia. Leaderships locaux, relations de clientèle et militantisme professionnel », *Revue internationale de politique comparée*.
- Dagnino, E., 2007, « Participation, Citizenship and Democracy. Perverse Confluence and Displacement of Meanings », in Catherine Neveu (dir.), *Cultures et pratiques participatives*, Paris, L'Harmattan, p. 353-370.
- Eckstein, S. (dir.), 2001, *Power and Popular Protest. Latin American Social Movements*, Berkeley (CA), California University Press.
- Goirand, C., 2000, *La politique des favelas*, Paris, CERI-Karthala.
- Goirand, C., 2013a (à paraître), Dossier « Participer : de la contestation à la démocratie participative », *Revue internationale de politique comparée*.
- Goirand, C., 2013b (à paraître), « Penser las movilizaciones y la participación : continuidad de las perspectivas e imbricación de las posiciones », in Sergio Tamayo (dir.), *Pensar y Mirar la protesta*, Mexico.
- Hermet, G., 2004, « Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, 54 (1), p. 159-178.
- Hibou, B., 1998, « Banque mondiale : les méfaits du catéchisme économique. L'exemple de l'Afrique subsaharienne », *Politique africaine*, 71, p. 58-74.
- Linz, J., Stepan, A. (dir.), 1996, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore (MD), The Johns Hopkins University Press.
- Merklen, D., 2009, *Quartiers populaires, quartiers politiques*, Paris, La Dispute.
- Montambeault, F., 2012, « Reinventing Clientelism through Urban Collective Action. The PT and Participatory Budgeting in Recife, Brazil », in Hilgers T. (dir.), *Clientelism in Everyday Latin American Politics*, Palgrave Macmillan.
- O'Donnell, G., Schmitter, Ph., Whitehead, L. (dir.), 1986, *Transitions from authoritarian Rule*, Baltimore (MD), The Johns Hopkins University Press.
- Revue internationale de politique comparée*, 2005, dossier « Les gauches en Amérique latine », 12 (3).
- Sá Vilas Boas, M.-H., 2012, *Du quartier à l'État. Sociologie des publics des dispositifs participatifs brésiliens. Le cas des conférences municipales des femmes de Recife et de Londrina*, thèse pour le doctorat en science politique, Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence.
- Van Cott, D. L., 2008, *Radical democracy in the Andes*, Cambridge (MA), Cambridge University Press.
- Wampler, B., 2008, « When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons From Brazil », *Comparative Politics*, 41 (1), p. 61-81.

Camille Goirand est maître de conférences en science politique à l'Institut d'Études Politiques de Lille et chercheure au Centre de recherches administratives, politiques et sociales (CERAPS) de l'Université Lille 2. Ses travaux portent principalement sur les comportements politiques des classes populaires au Brésil ainsi que sur les mobilisations et le militantisme, observés depuis le niveau local. Elle mène actuellement une enquête ethnographique sur la participation politique et l'engagement associatif et partisan dans le Nordeste. Parmi ses publications, on peut mentionner : *La politique des favelas* (Paris, Karthala, 2000) ; « Mobilisations en Amérique latine » (dir.), dossier in *Revue internationale de politique comparée*, n° 17(2), juin 2010 ; « Penser les mouvements sociaux d'Amérique latine : les approches des mobilisations depuis les années 1970 », *Revue française de science politique*, 60(3), juin 2010, p. 445-466. Elle prépare actuellement, avec Hélène Combes et David Garibay, un ouvrage portant sur la problématique de l'espace dans l'action collective, intitulé *S'engager dans les espaces publics. Participation politique et engagements multiples*.